Proposal

for

Reform of the Machinery of Public Prosecutions

Office of the Attorney General
Province of New Brunswick
October, 1989

ATTORNEY GENERAL OF NEW BRUNSWICK

PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

October 26, 1989

The Honourable Frank Branch
Speaker of the Legislative Assembly
Parliament Buildings
Fredericton, N. B.

Dear Mr. Speaker:

I am very pleased to present to the Legislative Assembly the attached report entitled "Reform of the Machinery of Public Prosecutions".

This action is being taken pursuant to a statement of principle in the Agenda for Change in which the following undertaking was given.

> *"The new Liberal government will also establish an independent system of prosecution through the creation of a statutorily empowered Director of Public Prosecutions."*

The purpose of such action is to ensure that the criminal justice system is not only free of political influence but is also clearly perceived as being so.

The report being presented is the result of a study that was undertaken by Professor Mary Hatherly of the University of New Brunswick Law School at the request of the Office of the Attorney General. The Government has authorized the tabling of the report in the Legislative Assembly to receive the benefit of public exposure before any legislative action is taken.

It is my request that the report be referred to the Law Amendments Committee and that the Committee be requested to report back to the Legislative Assembly at its 1990 Spring Sitting.

Yours respectfully,

James E. Lockyer, Q.C.
Attorney General

CENTENNIAL BUILDING P.O. BOX 6000. FREDERICTON. N.B. (506) 453-2583 ÉDIFICE DU CENTENAIRE C.P. 6000. FREDERICTON (N.-B.)

Proposal

for

Reform of the Machinery of Public Prosecutions

Office of the Attorney General
Province of New Brunswick
October, 1989

Published by:
Office of the Attorney General
Province of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton, N.B.
E3B 5H1
Canada

October 1989

Typesetting:
Queen's Printer for New Brunswick

Printing and Binding:
Printing Services, Supply and Services

ISBN 1-55048-119-3

Printed in New Brunswick

90-00979/

REFORM OF THE MACHINERY OF PUBLIC PROSECUTIONS

Table of Contents

Page

Introduction 7

The Current Structure of Public Prosecutions 9

The Need for Reform 15

Options for Reform 18

Recommendations for Reform 21

Recommendation 1 21
Reformulation of the Public Prosecutorial Regime on a Statutory Basis

Recommendation 2 22
Statutory Entrenchment of an Institutionally Independent Director of Public Prosecutions

Recommendation 3 25
Retention of the Current Bureaucratic Hierarchy

Recommendation 4 28
The Supervisory Powers of the Attorney General

Recommendation 5 35
The Supervisory Powers of the Statutory Director

Recommendation 6 38
The Accountability of the Statutory Director to the Attorney General

Summary of Recommendations 39

REFORM OF THE MACHINERY OF PUBLIC PROSECUTIONS

Introduction

The effectiveness of any system of justice depends, in the final analysis, upon sustained public confidence in the fairness of the decision-making process and the integrity of the decision-maker. Such public trust is instilled by the conviction that important choices involving the application of law to the private citizen are made in a non-partisan manner by qualified and accountable public officials. Fairness thus demands that the decision-making process be characterized by the personal neutrality of the decision-maker and the insulation of the institutional decision-making forum from improper influences.

While independence, both individual and institutional, is an essential objective of the justice system as a whole, it assumes critical proportions in the context of criminal proceedings. The stigmatizing impact of the charging process upon the accused and the potential loss of liberty consequent upon conviction favour the exercise of restraint and impartiality on the part of officials charged with significant responsibilities in the administration of criminal justice. The need for restraint and neutrality is compounded by the essentially selective character of the criminal process. At each stage of the interaction of the citizen and the criminal law - arrest, charge, prosecution and sentencing - the relevant decision-maker is vested with a large degree of discretion. In order that such discretion not be employed in an arbitrary or abusive fashion, it is essential that those engaged in the administration of criminal justice be immune from external pressures.

The concern to achieve independence in the administration of criminal justice has been partially realized in the dissolution of the formerly monolithic Department of Justice and the creation of two new ministries of Justice and the Solicitor General on October 27, 1987. In order to clarify the interrelationship of the constituent elements of the criminal justice system and to minimize opportunities for political interference and conflict of interest, the responsibilities originally assigned to the integrated Department of Justice have been redistributed. The Department of the Solicitor General has assumed jurisdiction over the correctional system, the offices of sheriff and coroner, policing services and related matters. The present Department of Justice retains authority over all other aspects of the justice system, including legal services, public prosecutions, law reform and court administration (See *An Act to Amend the Executive Council Act*, S.N.B. 1988, c.11).

The internal governmental reorganization implemented on October 27, 1987, represents a critical step towards the attainment of objectivity and accountability in the administration of criminal justice. The formal separa-

tion of the investigatory and prosecutorial functions, in securing the autonomy of each, greatly reduces the probability of the exertion of improper pressure by one branch of law enforcement upon another. The institutional distinction between agencies associated with the prevention, detection and punishment of crime, on the one hand, and those engaged in the prosecution of offenders, on the other, enhances public confidence in the objectivity of the decision-making process and thus contributes to both the appearance and reality of neutrality in the justice system. However, the creation of two separate ministries associated with the administration of justice, while promoting public trust in the impartial execution of governmental decision-making powers, does not in itself provide a sufficient guarantee of neutrality in the exercise of prosecutorial discretion.

The prosecutorial arrangements currently deployed in New Brunswick and elsewhere in Canada are distinguished by the presence of features which potentially frustrate the realization of fairness, objectivity and accountability in the initiation and conduct of criminal proceedings. This conclusion should not be construed as a suggestion that *in fact* the public prosecutorial process occurs in a climate characterized by abuse of discretion and partisan intervention. Rather, the converse is true. A brief consideration of the operation of the provincial public prosecutorial regime since its inception indicates that a high level of integrity and responsibility has prevailed. The success of the current system however owes more to the personal qualities of those engaged in public prosecutions at the local and supervisory levels and to adherance to internal policy directives than to the institutional structure. As a result, while the prosecutorial process is, in its personal and administrative dimensions independent, it is in the systemic sense flawed by the institutional context in which prosecutions are carried out.

The Current Structure of Public Prosecutions

Currently, criminal prosecutions are undertaken through a hierarchical, vertically integrated structure which is based upon the twin principles of centralization in accountability and control and decentralization in delivery of services. Its primary components consist in the vesting of legal authority in relation to the initiation and conduct of criminal prosecutions in an elected minister - the Attorney General who enjoys membership in the provincial cabinet - and the administrative delegation of such authority to a number of departmental subordinates - the Director of Public Prosecutions, and the local and Regional Crown Prosecutors - who are subject to the ultimate direction of the Attorney General.

Viewed from a legal perspective, it is the Attorney General who represents the most significant figure in the public prosecutorial regime. The identification of the Attorney General with the criminal process reflects the historical rationale supporting its establishment in seventeenth century England. During this period the originally decentralized justice system, in which representation of state interests was performed by private attorneys appointed on a temporary, *ad hoc* basis, was superseded by the creation of a permanent Attorney General who, together with his Deputy (the Solicitor General) functioned as the exclusive legal representative of the Crown. Although the position gradually incorporated ministerial and advisory responsibilities, the principal role performed by the Attorney General was in the context of criminal proceedings and it was through the Law Officer that the state asserted its right to intervene and assume the carriage of prosecutions launched by private citizens. As Chief Law Officer of the Crown "entrusted with the prosecution of all crimes which disturb the peace and order of society", the Attorney General possessed a number of inherent, prerogative powers including the capacity to consent to prosecutions, the authority to stay proceedings, the right to lay *ex officio* informations and the power to issue writs of error.

This model of prosecutorial authority formed the basis of institutional structures developed for the administration of criminal justice in colonial British North America. During the pre-Confederation period, all colonial Executive Councils included among their members an Attorney General (and in the case of Upper and Lower Canada, a Solicitor General) who, like their English counterpart, controlled the initiation and conduct of criminal prosecutions. The historical characterization of the Attorney General as the Chief Law Officer of the Crown underlies those provisions of the *Constitution Act, 1867* entrenching governmental institutions at both the federal and provincial levels and has remained a constant feature of contemporary regimes for the administration of justice. Thus, in all ten provinces and federally, public

prosecutorial authority continues to be legally vested in an elected Cabinet Minister, normally described as the Attorney General (who may, in certain circumstances be alternatively titled Minister of Justice), the scope of whose office in respect of the criminal process broadly conforms to that of the English Law Officer.

The persisting exercise by the provincial Attorney General of a public prosecutorial role relies upon the participation of both federal and provincial authorities. According to the *Constitution Act, 1867* jurisdiction in relation to the framework of public prosecutions is shared by the two levels of government. In general terms, by virtue of section 92(14) of the *Constitution Act, 1867,* the provincial legislatures may enact laws in relation to 'the administration of justice in the province.' The 'administration of justice' has been judicially interpreted as including the establishment and maintenance of primary legal institutions including the office of the Attorney General and his agents. However, the capacity of the Attorney General to perform prosecutorial functions derives from an affirmative grant of authority from Parliament pursuant to its legislative competence in relation to the criminal law and criminal procedure contained in section 91(27). Thus, while in the pre-Confederation period, the Attorney General's status as Chief Law Officer of the Crown was justified by reference to the traditional prosecutorial prerogatives assigned to the English Attorney General, the source of contemporary prosecutorial capacity is located in positive law enacted by Parliament.

Currently, federal legislative competence in relation to designation of a prosecutorial officer has been expressed in section 2 of the *Criminal Code* (R.S.C. 1985, c.C-42) which defines prosecutor as

> **"the Attorney General, or where the Attorney General does not intervene, means the person who institutes proceedings to which this Act applies and includes counsel acting on behalf of either of them."**

The ability of the provincial Attorney General or his agents to assume the conduct of criminal proceedings is further confirmed by section 785 of the *Criminal Code* which stipulates as 'prosecutor' for the purposes of summary conviction proceedings "an informant or the Attorney General or their respective counsel or agents". These sections, when viewed in conjunction, acknowledge the right of the Attorney General to intervene in any criminal proceeding at any stage. Encompassed within the right of intervention are a number of distinct powers of both statutory and prerogative origin exercisable either exclusively by the Attorney General or concurrently with his agents, of which the most significant are the right to consent to certain prosecutions, the right to prefer an indictment, the power to stay proceedings and the capacity to control the trial process.

Although the federal *Criminal Code* represents the source of the Attorney General's prosecutorial role it does not prescribe the institutional attrib-

utes of the provincial Law Officer. Definition of the scope of the office is, constitutionally, a matter within provincial jurisdiction. As a consequence of the grant of legislative competence contained in section 92(14) of the *Constitution Act, 1867* all provinces, in the post-Confederation period have, by positive enactment, delineated the indicia of the position, although the manner in which the various functions, powers and duties are conferred is anything but uniform. At one extreme, those provinces joining Confederation after 1867 and the federal government have adopted statutory definitions which enumerate with a high degree of clarity and precision, the status and obligations of the Attorney General. In addition to those jurisdictions (Newfoundland, British Columbia, Alberta, Saskatchewan and Canada) which could not rely upon custom and tradition to supply the characteristics of the office, a detailed legislative description has been implemented by Ontario, Quebec, and Nova Scotia.

In sharp contrast to these jurisdictions, New Brunswick, like Prince Edward Island, has been content to rely upon convention and the prerogative as the origin of the Attorney General's executive power. Thus, for example, despite long-standing tradition, it was not until 1903 that the Attorney General was explicitly included as a member of the Executive Council and it was not until 1927 that the Department of Justice received legislative recognition. While the Lieutenant-Governor was statutorily empowered to prescribe the duties of the Attorney General, such assignment did not occur until 1967 at which time the *Executive Council Act* was revised, introducing the provision that the Minister of Justice, *quâ* Attorney General would possess "all rights, powers, duties, functions, responsibilities or authorities vested in or imposed on the Attorney General by or under any Act of the Legislature or of the Parliament of Canada". A subsequent amendment in 1979 expanded the functions of the Attorney General to encompass many of those which had formerly attached to the Office of the Provincial Secretary. No further attempt has been made to adopt the legislative model employed elsewhere; despite, however, differences in methodology applied to the establishment of the office of the Attorney General, in all ten provinces and at the federal level, the Attorney General serves as Chief Law Officer of the Crown and continues to enjoy primacy in the initiation and conduct of criminal prosecutions.

However, while the Attorney General has historically and continues to be identified with the Crown in criminal proceedings, it should not be assumed that the Law Officer performs such obligations in a purely personal capacity. Rather, since the mid-nineteenth century, the discharge of the Law Officer's public prosecutorial role has been conducted through a system of departmental agents and delegates. The impetus for the development of an integrated public prosecutorial structure composed of surrogates subject to the control of the Attorney General may be traced to two factors unique to British North America. First, territorial expansion rendered the personal involvement of the Attorney or Solicitor General virtually impossible. Secondly, in a process without commonwealth parallel, the cabinet membership of the Attorney General transformed the essential character of the position from that of

neutral governmental advocate and adviser to that of highly partisan decision-maker, thus generating demands for reform of the justice system to ensure efficiency and fairness in criminal proceedings.

The solution ultimately devised to counteract the impact of such politicization upon the exercise of prosecutorial discretion lay initially in the devolution of prosecutorial authority from the Attorney General to *pro tem* prosecutors appointed by Cabinet or the Chief Justice pursuant to the terms of a special commission and paid on a fee-for-service basis. Although the extent of authority assigned to the local prosecuting officers varied and the qualifications and method of remuneration of such differed, one common fact emerges with striking clarity. On the eve of Confederation, while the Attorneys General continued to perform a supervisory role in respect of criminal prosecutions, their individual participation had become largely nominal. The daily administration of criminal justice was by 1867 discharged through a relatively informal structure of barristers or court officers who, in addition to their conventional activities, also fulfilled the prosecutorial responsibilities of the Law Officer.

This practice was accelerated rather than halted by political union. Subsequent to Confederation, both the original colonies and the newly acquired provinces moved to consolidate and institutionalize the prior informal system through the transformation of the part-time prosecutor into a permanent government employee subject to the operation of relevant provincial legislation regulating the conditions of employment, tenure and remuneration of members of the civil service. The experience of New Brunswick regarding the development of the independent permanent public prosecutor is illustrative of the general trend towards centralization and public accountability in the administration of criminal justice. Originally the office of Clerk of the Peace was employed for local prosecutorial purposes. This arrangement persisted until 1966 in which year the passage of the *Crown Prosecutors Act* (S.N.B. 1966, c.6) created permanent, Cabinet-appointed "crown prosecutors and assistant crown prosecutors" who were to be barristers and solicitors of the Supreme Court and whose terms of employment were stipulated by the provincial *Civil Service Act*. As a result of this legislation, the former system of county-based prosecutions undertaken by local political officers was abandoned in favour of a structure of full-time, professionally trained government-employed prosecutors under the administrative control of the Attorney General. The functional powers of the New Brunswick Crown Prosecutor are not defined by statute. Unlike jurisdictions such as Quebec, Ontario and Manitoba which have legislatively invested the departmental prosecutor "with all the rights and privileges of Law Officers of the Crown", the provincial Crown is simply directed by the *Crown Prosecutors Act* to "perform the duties and exercise the powers prescribed by the Minister of Justice" (R.S.N.B. 1973, c.4). As a result, the Attorney General maintains ultimate responsibility for control of the criminal process and the scope of the authority (and hence of the independence) of the individual Crown depends upon the terms of the delegation of power by the Law Officer.

Public Prosecutions are the exclusive mandate of an internal division of the Department of Justice - the Public Prosecutions Branch - which is comprised of regional and local Crown Prosecutors and headed by the Director of Public Prosecutions who is subject to the direction of the Attorney General who is, in turn, politically accountable through the legislative process for the exercise of prosecutorial discretion. While the Attorney General retains legal and political responsibility for the initiation and conduct of public prosecutions, the daily administration of criminal justice is confided to the departmental subordinates whose respective functions are governed by the *Public Prosecutions Operations Manual* (1987). According to the *Operations Manual* the intervention of the Attorney General into the prosecutorial process is, in practical terms, limited to the discharge of a supervisory role with the exception of cases raising significant issues of public interest or public policy which may demand his personal consideration. In the performance of these responsibilities, the Attorney General is assisted by a statutory Deputy Minister whose prosecutorial powers are, by virtue of section 2 of the *Criminal Code*, co-extensive with those of the Attorney General. As a result of departmental delegation, the Deputy Minister exercises administrative superintendence over the prosecutorial system, including cases of importance which do not warrant the involvement of the Attorney General.

The powers of the Deputy Minister are essentially confined to the formulation of prosecutorial policy and general oversight of public prosecutions. Responsibility for the day-to-day administration of criminal justice is borne by the Director of Public Prosecutions who, as the administrative head of the branch, monitors the activities of the local and regional crown prosecutors and functions according to the *Operations Manual* as "the Attorney General's chief counsel in deciding whether or not to initiate prosecutions and in the conduct of all such prosecutions . . . [and] who is responsible for providing advice through his superiors to the Attorney General on all criminal and quasi-criminal matters." Despite the *de facto* control exercised by the Director over the prosecutorial process, his position is not recognized by legislation but exists only as the product of administrative directive. The absence of any express statutory basis grounding the Director's powers means in practical terms that the Director lacks any independent legal status and remains fully subject to the control of the Attorney General.

The current administrative framework governs the operation of control and accountability between the Attorney General and his subordinates. With respect to internal accountability, the application of conventional administrative law principles dictates the conclusion that the local crown attorney is accountable to the Attorney General who is personally responsible to the Legislature for the exercise of prosecutorial discretion. In reality, of course, due to the exigencies of the bureaucratic structure, the accountability of the local Crown to the Law Officer is ultimate rather than direct. Responsibility occurs along a continuum from Local to Regional Crown through the Director to the Deputy Minister and finally to the Attorney General who is politically accountable for the conduct of his subordinates.

The accountability of the local crown to the Attorney General is directly proportional to the converse power of control inhering in the Law Officer over his subordinates. As with the operation of the principle of accountability, the control exerted by the Law Officer over his departmental agents is diffused through the intermediate bureaucracy. While the Attorney General, as Chief Law Officer of the Crown, possesses legal powers of direction over the activities of the local Crown (a necessary corollary of his personal, politial accountability), the exercise of such is modified by the departmental hierarchy so that the control emanating from the Attorney General is channelled in a descending fashion from the Deputy through the Director to the Regional and local crown prosecutors. It is important to note, however, that this administrative framework providing for the maintenance of control and accountability is the result of departmental organization and does not derive from the operation of positive law.

The Need for Reform

The signal failure in this province to define with any degree of precision the status, mandate and relationship of the three principal participants in the prosecutorial process - the Attorney General, the Director of Public Prosecutions and the crown prosecutor - creates fundamental problems. In contrast to those Canadian jurisdictions in which the original, prerogative authority of the Attorney General has been reformulated on a statutory basis, the office of the New Brunswick Attorney General relies extensively upon the operation of the common law as the source of authority. The failure to expressly stipulate the role of the Law Officer may create an undesirable degree of uncertainty (at least on the part of the public) as to the nature and scope of the position.

Confusion concerning the status of the Attorney General and the character of his participation in public prosecutions is further compounded by the absence of any legislative instrument authorizing the creation and defining the limits of the position of the Director of Public Prosecutions. Although this individual discharges significant *de facto* powers in relation to the formulation of prosecutorial policies and the administration of the criminal process, his position is contingent upon executive will and does not rest upon the relatively more secure and publicly accessible foundation of statutory law. Finally, while the establishment of a unified, provincial public prosecutorial service is implicitly mandated by the *Crown Prosecutors Act*, this Act does not contain an express delineation of the functions of such prosecutors; instead, provincial crown prosecutors undertake those duties 'assigned from time to time by the Attorney General'. The objective indicia of the office - remuneration, conditions of service and relationship to other departmental employees - are not governed by legislative prescription but derive from less formal sources. Although the essentially unwritten character of current prosecutorial arrangements has its most important substantive impact in terms of prosecutorial autonomy, control and accountability, it clearly constitutes a major formal shortcoming. While the lack of legal certainty surrounding the status of the various public prosecutors is redressed by the administrative policies and directives of the ministry, the unavailability of any published, legally binding and comprehensive description of their roles and powers certainly militates against public awareness of and confidence in the operation of the criminal justice system.

Such lack of appreciation in turn undermines the effectiveness of current public accountability mechanisms. The absence of a sufficient and informed basis supporting public understanding of the role of the Attorney General and his agents in the initiation and conduct of criminal proceedings can only contribute to the perpetuation of a climate of suspicion and misconception. If

it is true, as one commentator has observed, that "there exists through every country of the Commonwealth a vast body of public ignorance as to the essential role and functions of the office of Attorney General" this state of ignorance must be even more pervasive in New Brunswick in which virtually the entire prosecutorial structure (and not merely the position of the Law Officer) is the product of political convention and departmental practice. Statutory rationalization of the criminal justice system would therefore fulfill a valuable educative purpose and enhance the prospects of meaningful legislative scrutiny of the exercise of prosecutorial discretion.

The failure to define the provincial prosecutorial process through legislative measures, in addition to inhibiting accountability, also generates serious discrepancies between the actual and apparent autonomy of prosecutorial decision-makers. The non-statutory basis of the discretion exercised by the departmental representatives of the Attorney General results in their total theoretical subordination to the control of the Law Officer, a result which is of particular significance in relation to the office of Director of Public Prosecutions. Although this latter officer possesses extensive powers in practice neither the position nor its functional attributes derive from legislation. As a consequence, no affirmative legal guarantees of autonomy presently attach to the Director, or for that matter to the crown prosecutor. An analogous reliance upon administrative principles rather than statute to regulate the inter-departmental relationship of the Attorney General, the intermediate hierarchy and the crown prosecutor further undermines the decisional autonomy of the local prosecutor and introduces an unnecessary and undesirable confusion into the structure of accountability and control. In this respect, positive legislation would foster the realization of impartiality by institutionalizing and clarifying the status of those involved in the prosecutorial process.

Such defects are symptomatic of a more fundamental problem endemic to the current prosecutorial regime. The ultimate worth of any prosecutorial system is measured by its ability to achieve two goals: first, the elimination of political influence and arbitrariness in the exercise of decision-making authority and the assurance of objectivity and impartiality on the part of the responsible officials; secondly, the preservation of accountability in relation to the prosecutorial process. The current system governing the initiation and conduct of criminal prosecutions is an imperfect mechanism by which to attain both independence and accountability, due to the status of the Attorney General as an elected participant in both the executive and legislative branches of government.

While the public interest in fairness demands the absolute immunity of those engaged in the conduct of criminal proceedings, as ministerial head of the Department of Justice, the office of Attorney General is inherently partisan. As Chief Law Officer, the Attorney General's obligation is to further the public interest; as an elected representative, he must simultaneously bear responsibility for the development and implementation of govern-

ment policies, a duty which may at times be inconsistent with his legal status. The political affiliations of the Law Officer, coupled with his Cabinet membership, will inevitably provoke doubts as to his impartiality and integrity, however ill-founded such suspicions prove to be. Although constitutional convention demands the absolute insulation of the Attorney General, *quâ* Law Officer from partisan pressures, the exigencies of responsible government are such as to give rise to popular misconceptions as to the role played by political considerations. In theory, the relationship between the Attorney General and his fellow ministers may be simply stated. The Attorney General may, in the exercise of his prosecutorial discretion, seek the assistance of his cabinet colleagues in identifying the aspects of public policy implicated in any prosecutorial decision. However, their function is purely consultative. Consequently, while the Attorney General is, as a Cabinet member, subject to conventional principles of political accountability, his prosecutorial obligations are purely personal ones to which the doctrine of collective ministerial responsibility does not apply. In practice, however, the reality of the Attorney General's participation in the legislative and executive branches may cause a blurring of the line between legitimate political concerns and illegitimate partisan interests which threatens to erode the Law Officer's neutrality and to diminish public confidence in the exercise of his prosecutorial discretion. The balanced accommodation of the legal and political demands of the Law Officer's position is almost impossible to achieve. Loss of public trust is an ever-present possibility in our current system.

Moreover, the tensions inherent in the office of the Attorney General are not self-contained. Current institutional arrangements are predicated upon a vertically integrated hierarchy fueled by executive delegation rather than statutory sanction. In this scheme the powers vested in subordinate prosecutorial officers derive from an initial discretionary grant of authority from the Attorney General. To the extent that the ultimate repository of prosecutorial authority is a political official, the element of partisanship attaching to the Law Officer is inevitably diffused throughout the institutional context. While of course it cannot be denied that the ultimate success of the justice system depends upon the personal qualities of the responsible public officials, the possession of the attributes of integrity and impartiality can only guarantee individual independence. Discovery of the requisite degree of neutrality and objectivity on the part of each prosecutor cannot compensate for an institutional lack of autonomy which is the product of the non-statutory, executive basis of departmental organization. This lack of independence, which is a function of structure rather than personnel, cannot be avoided by the adoption of purely formal measures and may demand a re-evaluation of the current prosecutorial system.

Options for Reform

Although an easy solution to the endemic problem of politicization of the prosecutorial process could be discovered in the abolition of an elected Attorney General and the creation of a permanent apolitical public-servant prosecutorial officer (as is the practice in Ireland, Kenya, Pakistan, Singapore and Sri Lanka), the transfer of plenary prosecutorial authority to a non-elected official cannot be entertained as a serious option. Any proposal directed toward reconstruction of current prosecutorial arrangements must be cognizant of the distinctive political and social environment in which the current framework has evolved. An examination of the historical experience of the province reveals several aspects of the public prosecutorial system which are so deeply embedded in tradition as to be immune from transformation. While an institutional scheme in which a non-elected Attorney General enjoying statutory guarantees of independence and subject to the disciplinary control of a Public Service Commission affords a high degree of autonomy to the principal prosecutor, the tradition of participation of the Attorney General in government through election to the legislature and membership in Cabinet is too well established to permit abrogation. Further, were the current position of political Attorney General to be replaced by a tenured, statutory officer, a vital mechanism of accountability would be sacrificed. Therefore, exclusion of the Chief Law Officer from the executive and legislative processes and recreation as a public servant is so at odds with the political and legal history of the province and of Canada as to be completely impracticable.

Moreover, the association of an elected cabinet minister with the conduct of criminal prosecutions may have attained the status of an inviolable constitutional convention. In addition to the restraining impact of the federal nature of the constitutional distribution of legislative powers, an argument can be made that the institutional provisions of the *Constitution Act, 1867* confirming the continuation of the pre-Confederation Law Officers impose a significant limitation upon the ability of either level of government to divest the Attorney General of traditional prosecutorial powers. It has been held in other contexts that the institutional provisions of the *Constitution Act, 1867* control the division of executive and legislative authority. Those institutional provisions referring explicitly or implicitly to the office of the Attorney General (sections 9, 11, 63, 64, 88, 129, 134, 135) might therefore be relied upon to support the conclusion that the position of the Attorney General (its ministerial status and association with the criminal process) enjoys constitutional immunity against encroachment. Recognition of this entrenched status would therefore prohibit the adoption of any alternative prosecutorial model which would, for example, wholly deprive the Attorney General of its historical prosecutorial role and transfer such powers to a statutory officer not subject to conventional principles of political accountability.

Finally, certain provisions of the *Charter of Rights and Freedoms* might be invoked to challenge any substantive transformation of the prosecutorial regime. At present a high degree of functional and institutional uniformity characterizes Canadian prosecutorial arrangements. Were New Brunswick, in conjunction with complementary federal action, to assign full prosecutorial powers to a statutory officer, to the exclusion of an elected Minister, one could easily anticipate arguments based upon section 15 of the *Charter* which guarantees equality before and under the law. An even more fundamental obstacle to the radical transformation of existing prosecutorial arrangements may be presented by section 7 of the *Charter* which extends to everyone the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. The 'principles of fundamental justice' have been equated with the 'basic tenets of the legal system' including the convention of political review of the Attorney General's prosecutorial authority. The limitations imposed by section 7 upon provincial legislative capacity to transfer exclusive prosecutorial powers to non-elected officers vested with statutory authority would function analogously to restrictions extrapolated from political tradition and the institutional provisions of the *Constitution Act, 1867*. That is, retention of a public prosecutorial system supervised by an elected official exercising discretionary powers which are subject to legislative scrutiny may be classified as a component of fundamental justice which is constitutionally entrenched.

While neither political ideology nor the constitutional experience of the province mandate the adoption of a specific prosecutorial model, their combined effect is such as to require preservation of the fundamental premise of the present system: the theoretical primacy of an elected official, the Attorney General, vested with prerogative and statutory authority in relation to the initiation and conduct of criminal proceedings who is politically accountable. At the same time, changes can be implemented which do not divest the Attorney General of his traditional role but which permit a greater degree of autonomy while simultaneously sustaining ministerial responsibility. A viable alternative to current prosecutorial arrangements which, consistent with the historical traditions and political conventions of the province, addresses the need to accommodate both autonomy and accountability, is provided by an institutional structure composed of the following essential elements:

(1) Retention of an elected official, the Attorney General, who participates in both the executive and legislative branches of government and who exerts primary authority over the initiation and conduct of criminal prosecutions;

(2) Transformation of the current administrative Director of Public Prosecutions into a statutory officer enjoying entrenched guarantees of autonomy in relation to manner of appointment and removal, tenure and remuneration who, while acting under the super-

vision of the Law Officer, is vested with executive and administrative powers of direction and control over public prosecutions;

(3) Continuation of the current system in which responsibility for the daily administration of criminal justice is assumed by permanent public prosecutors employed by the Department of Justice and the introduction of novel legislation describing the functions, responsibilities, conditions of employment and relationship of such to the statutory Director of Public Prosecutions and Attorney General;

(4) Preservation of the mechanism of ministerial accountability by which the Attorney General remains politically answerable through the legislative process for the actions of prosecutorial officers and possesses, as a necessary corollary of such personal responsibility commensurate powers of direction and control.

While the full implementation of such a model would require federal cooperation in the form of an amendment to section 2 of the *Criminal Code* to validate the assignment of prosecutorial capacity to a statutorily empowered Director of Public Prosecutions, it represents an organizational structure which could be adopted with relative ease, due to its underlying similarity to the present administrative regime.

The interposition of a statutorily entrenched Director of Public Prosecutions into the prosecutorial process exercising the powers (in all or most respects) of the Law Officer is not unprecedented. Such an office was first established in England in the *Prosecution of Offences Act, 1879* and although the powers of intervention of the original Director were initially severely circumscribed, the creation of a national, integrated public prosecutorial service in 1985 has greatly expanded the *de jure* authority of both the Director and the individual Crown Prosecutor. England is not unique in designating the legislature rather than the executive as the appropriate location for the determination of the Director's functions and responsibilities. Many other commonwealth jurisdictions such as Australia, New Zealand and Jamaica have entrusted the prosecutorial role to a non-elected public servant whose tenure, remuneration and powers are guaranteed by statute, although the degree of independence afforded the relevant official will be contingent upon the scope of the Attorney General's supervisory role. The recommendations which follow concerning proposals for reform of provincial prosecutorial arrangements will therefore, where appropriate, refer to the comparative experience of other jurisdictions in developing prosecutorial structures designed to achieve both independence and accountability in the administration of criminal justice.

Recommendations for Reform

Recommendation 1

> **That the public prosecutorial regime be reformulated on a statutory basis.**

Commentary:

The deficiencies inherent in the largely conventional nature of the present prosecutorial regime have already been noted. In order to clarify the relationship between the Attorney General, Director of Public Prosecutions and individual Crown and to render the public prosecutorial system publicly accessible it is recommended that the revised arrangements be expressed in statutory form. The proposed legislation will delineate clear lines of control and responsibility among the relevant prosecutorial officers in a manner designed to confer the maximum degree of decisional autonomy consistent with the principle of accountability.

Recommendation 2

That the Office of Director of Public Prosecutions be statutorily entrenched and institutionally autonomous.

Commentary:

While the present internal structure of the Public Prosecutions Branch of the Department of Justice contemplates the assumption by the Director of Public Prosecutions of extensive *de facto* powers in relation to the initiation and conduct of criminal prosecutions, neither the position nor its mandate are legislatively defined. Rather, the Director is an internal departmental employee whose role is determined by a discretionary delegation of authority by the Attorney General. The non-statutory, executive nature of the position results in an institutional lack of autonomy and creates the possibility of politicization of the Director's office. In order to insulate the Director from the potential application of partisan influences and to eradicate abuses which might otherwise occur due to the subjection of the office to executive control, it is recommended that New Brunswick, in common with other Commonwealth jurisdictions, place the office upon an entrenched statutory footing. Such reform, by transforming the present administrative officer into a statutory official exercising prescribed powers, would contribute to increased public confidence in the neutrality and objectivity of the prosecutorial officer.

If the creation of a statutory Director of Public Prosecutions is to ensure the autonomy of the decision-maker, consideration must be given to the institutional attributes of the position. As has already been noted, independence is comprised of two dimensions: a personal freedom from bias and an institutional immunity from executive interference. Although subjective impartiality cannot be legislatively assured, institutional neutrality can be guaranteed by positive enactment incorporating specific statutory stipulations relating to the method of appointment and removal, salary and tenure of the statutory Director. In this regard, security of tenure and remuneration constitute the essential minimum conditions of objective institutional independence. If one adopts jurisprudence concerning judicial independence as being of instructive value, it may be suggested that security of tenure requires removal "only for cause and that cause be subject to independent review and determination by a process . . . [which affords] . . . a full opportunity to be heard. The essence of security of tenure . . . is a tenure, whether until an age of retirement, for a fixed term, or for a specific adjudicative task, that is secure against interference by the executive, or other appointing authority in a discretionary or arbitrary manner." (*Valente v The Queen* (1986), 24 D.L.R.(4th) 161 (S.C.C.) at 179-80). The core of financial security is "that

the right to salary and pension should be established by law and not be subject to arbitrary interference by the executive in a manner that could affect . . . independence" (*Valente*, at 184).

There is no uniform standard or singular formula governing the legislative expression of the objective conditions of prosecutorial autonomy. Instead, a comparative analysis evidences great diversity. Thus, for example, the English Director of Public Prosecutions is required by section 2 of the *Prosecution of Offences Act, 1985* to be a barrister or solicitor of not less than ten years standing who is appointed by the Attorney General for an indefinite term and whose remuneration is determined by the Law Officer subject to the approval of the Treasury. In other Commonwealth jurisdictions, the office of Director, by statute, is imbued with quasi-judicial characteristics. In the state of Victoria (Australia) the Cabinet-appointed Director is to be a barrister and solicitor of the Supreme Court of not less than eight years standing, whose salary and ancillary benefits are equivalent to those of a Supreme Court Judge. The Director is to hold office until the age of 65, and is subject to removal only for cause by Cabinet upon joint resolution of the two Houses of Parliament following a report by the Attorney General. Analogous guarantees attach to the Office of Director of Public Prosecutions in Queensland, New South Wales and the Commonwealth of Australia. The institutional resemblance of the statutory Director to a judicial officer is also characteristic of the systems of Jamaica, Zambia and Sierra Leone which stipulate that qualifications, tenure and remuneration of the Director are identical to those of a Supreme Court Judge.

Although the mechanisms employed to ensure security of tenure and remuneration vary, they are unified by an underlying constant: a limitation upon executive powers and the introduction of a legislative definition of the institutional characteristics of the Director. In order to ensure the institutional independence of the newly created New Brunswick Director of Public Prosecutions it is therefore proposed that the legislation establishing the office provide that:

(1) Appointment of the Director be made by the Lieutenant Governor in Council upon the recommendation of the Attorney General;

(2) The Director must be a barrister and solicitor of the Court of Queen's Bench of New Brunswick of not less than ten years standing;

(3) The Director will be appointed for a ten year term with possibility of renewal and subject to removal, prior to the expiration of his term, only for cause by the Lieutenant Governor in Council upon an address in which a majority of the members of the Legislative Assembly concur, pursuant to a recommendation by the Attorney General. Such recommendation shall consist of a full statement of the grounds supporting removal and ought, ideally, to be preceded by an independent investigation in a case involving allegations of misconduct. In the event of the

absence or incapacity of the statutory Director, prosecutorial functions will be assigned either to an interim Director appointed by the Lieutenant Governor in Council or to an Assistant Director of Public Prosecutions, should such a position be established.

(4) The Director will be paid an annual salary to be determined by the Lieutenant Governor in Council within the assistant deputy head pay plan and will be entitled to receive any ancillary benefits provided to those officials. Although other models have been employed elsewhere to determine the status of the Director, the most usual being incorporation of the institutional indicia of a superior court judge, it is felt that the assimilation of the position of Director to that of an Assistant Deputy Minister represents the most satisfactory method of achieving prosecutorial autonomy without creating unnecessary and unjustifiable disparities between the Director and other senior departmental officials. The institutional classification of the Director as an Assistant Deputy head is also consistent with the administrative relationship between the Director, on the one hand, and the Minister and Deputy Minister, on the other, as will be subsequently discussed.

(5) The relevant legislation shall provide that the Director will not engage in the practice of law or in any other employment except in the exercise of the functions of his office. The statutory incorporation of this condition of employment merely codifies the contractual undertaking given by every prosecutor of exclusivity in services and is designed to avoid any potential conflict of interest.

Recommendation 3

> **That the current administrative structure concerning budgetary control, personnel and internal management be retained and that the traditional mechanisms of bureaucratic accountability be preserved.**

Commentary:

Independence is not merely the product of statutory guarantees of tenure and remuneration. Case law has identified as a third condition of institutional independence the capacity of a decision-maker to control operational matters which bear directly upon the exercise of the decision-making function. Conversion of the status of the Director of Public Prosecutions from a *de facto* administrative position dependent upon executive discretion to an entrenched statutory office will therefore necessitate a reconsideration of the internal departmental hierarchy.

The precise relationship between departmental and prosecutorial autonomy has not been fully explored. However, some guidance may be obtained by a brief examination of parallel claims to administrative self-regulation advanced in the judicial sphere. Although it has been asserted that constitutional guarantees of judicial independence require the complete insulation of the courts from any degree of control exerted by the relevant Department of Justice over both the financial (budgetary preparation and allocation of expenditure) and personnel (recruitment, classification, promotion, remuneration and supervision of support staff) aspects of court administration, such arguments have not proved persuasive. Rather, judicial independence in the administrative realm has been interpreted as encompassing only those matters implicated in the discharge of the adjudicative function such as the assignment of judges, case-flow management, and distribution and direction of courtroom staff. According to the Supreme Court in *Valente v The Queen* (*supra*, at 190):

> **"Although the increased measure of administrative autonomy or independence that is being recommended for the Courts, or some degree of it, may well be highly desirable, it cannot in my opinion be regarded as essential for purposes of s.11(d) of the Charter. The essentials of independence which may be reasonably perceived as sufficient for purposes of s.11(d) . . . may be summed up as judicial control over the administrative decisions that bear directly and immediately on the exercise of the judicial**

function. To the extent that the distinction between administrative independence and adjudicative independence is intended to reflect that limitation, I can see no objection to it."

In contrast to both superior and inferior courts which are expressly guaranteed independence by certain provisions of the constitution, the autonomy of the public prosecutor rests merely upon political convention and tradition. Consequently, the complete insulation of public prosecutions from the administrative control of the executive is not constitutionally mandated. Therefore, the legal arguments favouring conferral of complete administrative control over branch operations upon the Director are comparatively less weighty than those supporting claims of judicial independence in administration. Moreover, from the vantage point of internal operations, some degree of executive supervision is justifiable due to the continued personal accountability of the Attorney General in the legislature for the exercise of prosecutorial discretion.

An appropriate accommodation between the interests of the Public Prosecutions Branch in devising an administrative structure which reinforces institutional autonomy and of the Attorney General, in his ministerial capacity, in the assertion of continued control over matters pertaining to management issues, would appear to be premised upon the following division of responsibility. The statutory Director would enjoy *de facto* powers analogous to those possessed by an Assistant Deputy Minister in relation to direct access to the Minister and the Deputy Minister and any aspects of internal administration integral to the discharge of the prosecutorial function. The Department of Justice would retain jurisdiction over budget allocation and provision of auxiliary support services and the Deputy Minister, in particular, would continue to exercise all those authorities delegated to a Deputy Head by the *Financial Administration Act* (R.S.N.B. 1973, c.F-11) and the *Civil Service Act* (S.N.B. 1984, c.C-5.1) in respect of budget control and staff management (recruitment, appointment, promotion, discipline and termination) in conformity with the conventional civil service process.

Some consideration was given to the assimilation of the office of the statutory Director to that of Deputy Minister, as is the case with the position of the provincial Auditor General (see section 3(6) of the *Auditor General Act*, S.N.B. 1981, c.A-17.1). If such an option had been adopted the impact upon the bureaucratic structure of the Department of Justice would have been significant. Not only would the statutory Director enjoy the rank, salary, and ancillary benefits of a departmental Deputy Head, but his administrative powers would be commensurately enhanced.

After much thought, this suggestion was rejected in favour of administrative classification of the statutory Director as an Assistant Deputy Minister. It is felt that such a proposal avoids the administrative confusion which would otherwise arise by the *de facto* creation of a second Deputy Minister within the Department of Justice. Imbuing the proposed statutory Director

with the rank and associated powers of a Deputy Minister would inevitably produce conflicts as to the appropriate role of each and would tend to obscure the legal division of authority, thus subverting existing mechanisms of accountability and control. Such a radical transformation of the current departmental hierarchy, in addition to undermining the relationship between the statutory Director and the Deputy Minister, might also inadvertently diminish the position of the latter official, not only from an administrative perspective, but also with respect to the discharge of his prosecutorial functions as stipulated in the *Criminal Code*. In this respect, it is important to recall that, in addition to his departmental obligations, the Deputy Minister is vested, by section 2 of the *Code*, with powers in relation to the administration of criminal justice which are essentially identical to those assigned to the Attorney General. Administrative parity between the statutory Director and the Deputy would thus be inconsistent with the functional subordination of the Director to the Minister and his Deputy which is implicit in section 2 of the *Code*. It was therefore concluded that elevation of the statutory Director to the status of Deputy Minister, while undoubtedly achieving the maximum degree of administrative independence, fails to respond to equally compelling claims advanced by the Attorney General to control of and accountability for the exercise of the prosecutorial role. The confusion and conflict produced by such a reform would outweigh any benefits to be realized by enhancement of the Director's departmental autonomy.

The administrative structure which is recommended, in contrast, attempts to accommodate the objectives of autonomy, control and accountability by preserving the essential elements of the present organizational framework while simultaneously strengthening the administrative position of the Director vis-a-vis the Attorney General and his Deputy. The definition of the statutory Director as Assistant Deputy Minister with respect to the attributes of status and to control of internal organizational issues integral to the discharge of the prosecutorial matters, who remains subject to the general supervision of the Deputy Minister in relation to bureaucratic administration provides the ideal balance between autonomy and responsibility.

Recommendation 4

> **That the Attorney General retain supervisory powers with respect to the initiation and conduct of criminal prosecutions.**

Commentary:

The current arrangements are such as to deny to the Director (who enjoys no legally entrenched status) theoretical autonomy while at the same time permitting a high degree of *de facto* freedom in the daily administration of criminal justice. In so fusing the position of a politically responsible, elected minister vested with primary authority with respect to the initiation and conduct of criminal prosecutions to an administrative framework of permanent prosecutors exercising delegated powers subject to the direction of the Law Officer, the present system exhibits a marked preference for accountability rather than independence on the part of the Attorney General's departmental subordinates. Moreover, the operation of the present system depends, in large part, upon the common law. The scope of the relationship between the Attorney General, the Director of Public Prosecutions and individual Crown is defined by political principle and the prerogative, rather than by explicit legislation. The transformation of this prosecutorial structure into a statutorily-based framework centred upon a legally autonomous prosecuting officer raises critical issues concerning the future role to be played by the Attorney General in the criminal process. The introduction of a radically new position - that of the Director of Public Prosecutions - enjoying an entrenched degree of insulation from the direction of the Law Officer requires a reconsideration of the operation of the traditional mechanisms of control and accountability. In short, what must be determined is the extent to which the Director will be allowed to be functionally independent in the performance of his prosecutorial responsibilities.

Although past practice cannot provide an adequate response to this inquiry, the proposed retention of an elected Attorney General suggests that at least two models can be immediately rejected. First, certain jurisdictions (such as Jamaica, Ireland, Zambia and Barbados) have sought to avoid political interference in the prosecutorial process by the creation of an entrenched statutory Director (vested with the traditional prerogatives of the Attorney General) who is either not subject to the direction or control of any authority or answerable only to the chief executive. Such a model of a statutory Director essentially immune from political control is contrary to both indigenous tradition and constitutional theory. The implementation of such a structure would not only render the office of the Attorney General largely superfluous but would create equally complex problems of account-

ability. That is, such a structure would be largely incapable of addressing the case of a Director who has forfeited public confidence. Secondly, a simple legislative rationalization of the *status quo* which would leave the primary authority of the Attorney General intact does not appear to represent a viable option, sacrificing as it does, the proposed functional autonomy of the statutory Director and exposing that office to the possibility of partisan intervention.

It is therefore recommended in this regard that the Attorney General, consistent with his traditional status as an elected minister who is politically accountable to the legislature for the exercise of prosecutorial powers conferred by both federal and provincial legislation, continue to discharge a supervisory role in relation to the activities of the statutory Director and his departmental subordinates. However, such oversight capacity cannot be characterized as tantamount to a power of absolute control which would be both incompatible with the institutional autonomy of the Director and contrary to the underlying objectives of reform of the prosecutorial process. The interposition of a new statutory Director into the prosecutorial regime must be accomplished by a legislative vehicle which precisely defines the relationship and distribution of prosecutorial discretion as between the Attorney General and his agents in order to guarantee responsibility and which contains within it a mechanism whereby to minimize and resolve internal disagreements between the Attorney General and Director as to the appropriate locus of authority.

The statutory formulations which have been applied elsewhere in Commonwealth jurisdictions which vest prosecutorial authority concurrently in an elected Law Officer (who may or may not be a member of Cabinet) and a statutory Director are of essentially three types. First, according to the original English model, the relationship between the Attorney General and the statutory Director is captured by the concept of 'superintendence' (Section 3(1) of the *Prosecution of Offences Act, 1985*). Superintendence has been interpreted as creating a relationship in which the active intervention of the Attorney General into the prosecutorial process constitutes an exceptional occurrence, the Director assuming authority in respect of the daily administration of criminal justice. The power of the Director in respect of criminal prosecutions, confirmed by section 3 of the *Prosecution of Offences Act, 1985*, should not, however, be allowed to obscure the ultimate legal primacy of the Attorney General. Although political convention has, since the establishment of the office of the statutory Director, favoured the neutralization of any active involvement by the Attorney General, it is nevertheless the case that the powers of superintendence vested in the Law Officer impose an obligation upon the Director to inform and to consult with the Attorney General in respect of any case implicating important aspects of the public interest. Furthermore, while rarely exercised, the Attorney General possesses the right to override any recommendation by the Director. As is evident from this brief description, the formal arrangements instituted in the initial *Prosecution of Offences Act, 1879* and persisting until the present time contemplate the reservation to the Attorney General of extensive powers of direction

and control, notwithstanding the institutional autonomy of the Director. The retention of such powers is justified by reference to the political accountability of the Law Officer; any theoretical lack of functional autonomy on the part of the statutory Director is redressed by the well-established and accepted convention of the Attorney General's deference to the discretion of the Director.

Secondly, in contrast to the model of direction and subordination presupposed in the language of 'superintendence', certain Australian States have adopted a model, best described as one of 'responsibility' which attaches greater weight to the functional autonomy of the Director, thus entailing a corresponding diminution of the Attorney General's supervisory powers. For example, the *Director of Public Prosecutions Act, 1982* of the State of Victoria stipulates in section 9(2) that "The Director shall be responsible to the Attorney General for the due performance of his functions." The existence of any powers of direction or control equivalent to those enjoyed by the English Attorney General implied by the term 'responsibility' is, however, repudiated by section 9(3) of the same Act which provides "Nothing in subsection (2) shall affect or derogate from the authority of the Director in respect of the preparation, institution and conduct of proceedings under this Act." In further contrast to the English system in which the Attorney General retains the theoretical right of intervention in individual cases, the Victoria legislation appears to preclude the involvement of the Attorney General in specific prosecutions other than through the power to enter a *nolle prosequi*, a right which is concurrently exercisable by the Director (Section 14, *Director of Public Prosecutions Act, 1982*). Equally sensitive to the problems deriving from the political character of the office of Attorney General, the States of Queensland, New South Wales and Tasmania have established statutory Directors of Public Prosecutions which incorporate the essential features of the Victoria Director: functional independence by the statutory officer and minimal control by the Attorney General.

An intermediate third model which reserves to the Attorney General powers of direction commensurate with his obligation of legislative accountability without unnecessarily intruding upon the Director's functional authority, is provided by the concept of 'consultation'. Both the Commonwealth of Australia and the Republic of Ireland have incorporated, within the framework of a statutory Director, reciprocal duties of consultation attaching to the Attorney General and the Director. According to section 12 of the Irish *Prosecution of Offences Act, 1974*, the Attorney General and the Director of Public Prosecutions "shall consult together from time to time in relation to matters pertaining to the functions of the Director." The operation of this statutory consultative process does not, however, contemplate any directory role on the part of the Attorney General, thus leaving unresolved difficult issues of control and accountability.

The failure to specify the repository of ultimate authority inherent in the Irish legislation is corrected in the comparable federal Australian regime. While section 7 of the *Prosecution of Offences Act, 1984* permits consulta-

tion at the request of either the Director or the Attorney General, section 8 makes it clear that in the event of a disagreement, it is the decision of the Attorney General which is to prevail. Section 8(1) provides that:

> **"8.(1) In the performance of the Director's functions and in the exercise of the Director's powers, the Director is subject to such directions or guidelines as the Attorney General, after consultation with the Director, gives or furnishes to the Director by instrument in writing."**

In contrast to the position of the Victoria Attorney General who is effectively excluded from involvement in the prosecutorial process, the federal Attorney General is empowered to issue general policy guidelines (relating to the circumstances in which the Director should initiate or continue prosecutions) or particular directives (in regard to specific cases). What might appear at first glance to be a condonation of partisan intervention is however tempered by the dual requirements of preliminary consultation and the *ex post facto* publication of such guidelines or directives in the *Official Gazette* "as soon as practicable". Public accessibility is further promoted by the additional statutory duty imposed upon the Attorney General to expeditiously notify both Houses of Parliament of the contents, unless the public interest supports temporary non-disclosure.

An analogous, although more restricted, source of control over the activities of the statutory Director is conferred upon the New South Wales Attorney General by section 26 of the *Director of Public Prosecutions Act, 1986* which states:

> **"26(1) In the exercise of the Director's functions, the Director is subject to such guidelines as the Attorney General, after consultation with the Director, furnishes to the Director by order in writing."**

Such guidelines must be published in the *Official Gazette* "as soon as practicable" and tabled in Parliament within 14 days of publication. However, unlike those of the federal Attorney General, the guidelines produced by the New South Wales Attorney General "may not be furnished in relation to a particular case." (section 26(3)). The distinction between the respective positions of the two Australian Attorneys General may, in practice, be purely nominal. It has been generally accepted that the involvement of the federal Attorney General in a specific case is exceptional. As a result, the instructions issued by the Commonwealth Law Officer, like those of his New South Wales counterpart, tend to be confined to the elaboration of general prosecutorial policy. Nevertheless, it is important to note that the federal Attorney General possesses the power to intervene and to override the discretion of the Director, a right which derives from the fact of political accountability as confirmed by statute.

The three models - superintendence, responsibility and consultation - represent efforts to accommodate the competing claims of decision-making autonomy and public accountability in a prosecutorial system in which authority is divided between an elected member of the executive and a statutory officer. The means by which this balance is achieved warrants serious consideration. The obvious parallels between the legal histories of jurisdictions such as England, Australia and New Brunswick demonstrates the relevance of comparative analysis. Moreover, since such jurisdictions have sought to reconcile prosecutorial freedom and ministerial control within a bureaucratic framework incorporating the essential features of the provincial system, it is apparent that any one model could, theoretically, be implemented without occasioning any radical departure from tradition or any significant transformation of existing institutions.

The selection of any one model (or adaptation thereof) cannot, however, be guided by purely abstract considerations. A determination of the most appropriate relationship between the Attorney General and the proposed statutory Director must be guided by the influence of the provincial political and social structure which will suggest the relative priority to be attached to the objectives of autonomy, accountability and control. That is, the governing principle which will be entrenched in legislation must be one which is consonant with, and which furthers distinctive indigenous political values.

Thus, the concept of superintendence in unmodified form does not appear apposite to New Brunswick. The theoretically unconditional power of direction reserved to the English Attorney General, while strenthening the operation of political accountability, seriously undermines the legally autonomous status of the Director, although such attenuation is qualified in practice by the non-interventionist posture traditionally adhered to by the Attorney General. The ultimate success of the relationship of 'superintendence' depends, however, upon a consensus among the principal prosecutorial participants as to the appropriate distribution of authority. Such consensus is the product of cultural factors unique to England - the exclusion of the Attorney General from cabinet, the tradition of private prosecutions, the autonomy of the police, and the unitary character of the political regime. Absent any indigenous historical experience approximating that which has characterized the evolution of the English prosecutorial system, it is highly unlikely that the superintendence model can be successfully transposed to New Brunswick.

The relationship of 'responsibility' contemplated by the Victoria legislation, in sacrificing executive control to the promotion of the absolute autonomy of the Director, is equally inconsistent with the domestic principle of political accountability. Although the Attorney General is effectively divorced from the prosecutorial decision-making process, and thus lacks any realistic power of control, he continues to bear personal responsibility for the exercise of the Director's discretion in the legislature. Such a structure thus implicitly endorses the accountability of the Law Officer without simultaneously imbuing that official with any authority of intervention. Not only does

such a model undermine the validity of political review, the virtually unqualified independence vested in the statutory Director may implicitly erode public confidence in the office of the Attorney General.

The 'consultative' model evident in the example of the Commonwealth of Australia, in contrast, strikes a balance between the functional autonomy of the Director and the retention of ministerial control and accountability which may be more consonant with the New Brunswick experience. Not only does the Australian initiative afford the statutory officer a broad range of decisional freedom, it preserves executive responsibility by ensuring that any control exerted by the Attorney General in respect of either general prosecutorial guidelines or specific directives be in written form, open to political scrutiny and accessible to the public. The potential interjection of partisan concerns inherent in the Attorney General's right of intervention is thus avoided while the exercise of his traditional prerogative of discretion is preserved. The statutory affirmation of the primacy of the Law Officer in the prosecutorial process avoids the problems associated with the creation of an absolutely independent statutory Director, while simultaneously guaranteeing the elimination of any executive arbitrariness.

It is therefore recommended that the relationship between the Attorney General of New Brunswick and the statutory Director be defined in legislation which, consistent with statutory mandate and constitutional theory, acknowledges the capacity of the Attorney General to supervise the initiation and conduct of criminal prosecutions through the aegis of a functionally autonomous and accountable Director. It is recommended that the traditional supervisory role of the Attorney General be recognized, by statute, to consist of two distinct capacities. First, the Law Officer will be charged with the responsibility for general oversight of public prosecutions, through the development of guidelines applicable to general prosecutorial policy. Such guidelines will determine, *inter alia*, the factors to be addressed by the Crown in any decision concerning the initiation or termination of criminal proceedings. Secondly, the Attorney General will maintain a right of involvement in particular cases which may be expressed either in the issuing of specific departmental directives or through personal intervention. In order that the continued exercise of the traditional prerogatives of the Law Officer avoid any suggestion of arbitrariness, unfairness or interference, it is recommended, in this regard that both general guidelines and directives be published in a timely fashion, subject to a countervailing right of non-disclosure in the public interest. Although the supervisory powers referred to are those traditionally inhering in the Law Officer, it should be noted that since the Deputy Attorney General possesses virtually all the authority of the Law Officer which is assigned by the *Criminal Code*, the relationship between the Director and the Deputy must resemble that between the Director and the Attorney General. That is, any power of direction if capable of delegation by the Attorney General to the Deputy (either by law, policy directive or departmental practice) must be governed by the same limits and rules of disclosure.

Although it is recommended that the Attorney General retain rights of supervison and direction over the initiation and conduct of criminal prosecutions, it is also proposed that the Director of Public Prosecutions be statutorily vested with extensive (although not co-equal) powers in relation to the administration of criminal justice. Although the precise scope of such powers will be discussed in the following section, it is recommended that the relevant legislation incorporate the principle of consultation between the Director and Attorney General regarding prosecutions, policy and investigations, invest the statutory Director with an advisory authority in relation to the development of prosecutorial guidelines, branch objectives and legislative reform and impose a duty upon the Director to periodically inform the Attorney General of the activities of the Public Prosecutions Branch. Although the statutory Director will be assigned *de facto* authority to recommend the initiation or termination of criminal proceedings, the exercise of such discretion is subject to countermand by the Attorney General in a written, published directive consistent with the requirements of executive accountability.

It is felt that the proposed statutory relationship, fusing as it does the English model of superintendence to an explicit, legislative (as opposed to conventional) framework achieves both accountability and prosecutorial autonomy.

Recommendation 5

> **That the statutory Director of Public Prosecutions be vested with supervisory powers over the actions of the individual Crown Prosecutors.**

Commentary:

The previous recommendation proposed that the statutory relationship between the Attorney General and the Director extend to the Director maximum autonomy in the day-to-day administration of justice consistent with the preservation of the traditional right of intervention by the Law Officer through the production of binding guidelines of either a specific or a general nature. The justification for the assertion of ultimate control by the Attorney General over the initiation and conduct of criminal prosecutions derives both from constitutional convention and federal legislative direction. The proposed administrative framework thus implicitly contemplates the accountability of the statutory Director to the Attorney General. In order that such accountability be meaningfully exercised, it is further proposed that the Director be legislatively vested with powers of control over the individual prosecutor which parallel those exerted by the Attorney General in relation to the Director. In determining the appropriate relationship between the Director and his departmental subordinates, consideration must be given to those values already identified - that is, the need to guarantee prosecutorial autonomy and the equally compelling interest in maintaining public confidence through a system of prosecutorial responsibility.

In order to achieve both prosecutorial autonomy and internal, departmental accountability, it is obvious that a middle path between total Crown subordination and absolute immunity from control must be adopted. The latter course is particularly to be avoided. While characterization of the Director-Crown relationship as one of delegation would effectively militate against any prospect of meaningful independence on the part of the Crown, a bureaucratic structure which would prohibit any intervention by the Director into the prosecutorial process beyond the production of general, non-binding guidelines would be equally dangerous. Such a structure, by imposing responsibility without a commensurate degree of control, risks the transformation of the positions of both Attorney General and Director into superfluous offices and undermines political responsibility by assigning full prosecutorial powers to otherwise unaccountable officials.

If it is decided to accord to the statutory Director a substantial measure of functional autonomy vis-a-vis the Attorney General, the incongruity of extending to the individual Crown Prosecutor an analogous degree of free-

dom from direction is apparent. In so doing, the authority of the statutory Director would, for all practical purposes, be nullified thus defeating the objectives supporting the establishment of the position. However, while resisting the model of full Crown autonomy, it should not be assumed that activist involvement by the Director in the daily administration of criminal justice is any more desirable than regular unlimited intervention by the Attorney General. Rather it is proposed, consistent with the recommendation made previously, that the powers of supervision assigned to the Director in respect of the activities of the Crown mirror those conferred upon the Attorney General. That is, the Director ought to retain the residual right of intervention through written directives or guidelines to individual Crown prosecutors in relation to general prosecutorial policy and specific cases, subject, of course, to the overriding discretion of the Law Officer. Such directions and guidelines must comply with requirements of public disclosure and political scrutiny analogous to those imposed upon the Attorney General in the exercise of his supervisory capacity. It is further proposed in this regard, in order to counterbalance the derogation from the independence of the Crown inherent in this right of intervention by the statutory Director, that any specific instructions or general policy emanating from the office of Director be preceded by consultation with the Crown prosecutor to ensure maximum opportunity for the expression of views by those prosecuting officers who bear immediate responsibility for the exercise of prosecutorial discretion. Thus, legislation establishing the office of statutory Director of Public Prosecutions must, in the clearest language in order to further the goals of independence and accountability, reflect a commitment to the ultimate authority of the Law Officer and the Director in relation to the individual Crown while, at the same time, qualifying this power by requiring public justification for any exceptional intervention into the criminal process.

The relationship proposed between the two officials - the statutorily empowered Director of Public Prosecutions and the Crown Prosecutor - both enjoying a sphere of autonomy guaranteed by statute is one which is best described by the term 'supervision'. Within the relationship of 'supervision', the Director will be capable not only of issuing general and specific guidelines of a binding nature but will also be vested with the right of intervention, including the right of approval or refusal of a motion to stay, subject to the paramount discretion of the Attorney General.

Statutory acknowledgement of the supervisory capacity of the Director will result in the imposition upon the individual Crown Prosecutor of reciprocal duties of information, consultation and advice which, in conformity with existing policy guidelines, will be discharged through the Regional Crown Prosecutor. The Regional Crown Prosecutor, acting on behalf of the Crown will engage in supervision to ensure compliance with current policies, inform the Director of trials, appeals and any other matter of potential significance to the Attorney General and the Department, consult with the Director concerning the scope of general guidelines, programs, legislative proposals,

and the disposition of particular proceedings, and refer all complex, unusual or controversial cases to the attention of the Director. In short, it is anticipated that the proposed statutory relationship between the Director and the individual Crown will reproduce in all material respects the present administrative division of authority in a more formalized and regularized manner.

Recommendation 6

> **That the accountability of the Director to the Attorney General be reflected in a statutory requirement that the Director provide an annual report to the Attorney General for presentation to the Legislative Assembly.**

Commentary:

To the same extent that the political accountability of the Attorney General justifies the retention of certain powers of control over the otherwise autonomous Director, so too must the exercise of the Director's supervisory powers be monitored by some vehicle of accountability. The technique most widely employed throughout the Commonwealth to guarantee the personal responsibility of the Director to the Attorney General consists in the statutory requirement that the Director submit an annual report. The contents of such annual reports, however, vary from the general, as in the case of New South Wales, in which the Director's annual report is merely to describe "the work and activities of the Director" in the preceding year, to the highly specific as is the case in England, the Commonwealth of Australia, Victoria and Queensland, all of which require that the Director's annual report, in addition to a resumé of the internal operations of the branch, include all directives and guidelines issued by either the Director or the Attorney General. Such annual reports must then be tabled in a timely fashion in the Legislature by the Attorney General.

The statutory obligation imposed upon the Director to submit an annual report containing both guidelines and directives as well as a summary of operations has obvious merit. Not only does the annual disclosure of guidelines in relation to general prosecutorial policy establish in advance the permissible grounds of intervention by either the Director or the Attorney General, the inclusion of such guidelines as well as directives issued in specific cases ensures public awareness of the relevant considerations which govern the exercise of prosecutorial discretion. By mandating political review of the activities of the Public Prosecutions Branch, the requirement of an annual report enhances public trust and confidence in the objectivity and fairness of the administration of criminal justice.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. That the public prosecutorial system be headed by an elected Minister, the Attorney General who, through the combined operation of constitutional convention and statutory assignment, will continue to be vested with principal legal authority in respect of the administration of criminal justice.

2. That the mechanism of personal accountability by which the Attorney General remains answerable in the legislature for the actions of his departmental subordinates be preserved.

3. That the present public prosecutorial system which is largely the product of convention and administrative delegation be reformulated in legislation which will delineate clear lines of authority and control among the relevant prosecutorial officers, and clarify the roles, responsibilities and functions of each in a manner designed to confer (at each level) the maximum degree of decisional autonomy consistent with the principle of accountability.

4. That while the Attorney General continue to be vested with paramount *de jure* authority in relation to the initiation and conduct of criminal prosecutions, *de facto* authority in relation to the daily administration of criminal justice be confided to a statutory officer - the Director of Public Prosecutions - who will enjoy entrenched guarantees of rank, salary and tenure, and decisional autonomy in respect of all matters integral to the discharge of the prosecutorial function.

5. That the Public Prosecutions Branch remain a branch of the Department of Justice, subject to the administrative control of the Minister and Deputy Minister in respect of operational matters and the budgetary process.

6. That the Attorney General, consistent with constitutional convention and legislative assignment, retain powers of supervision in relation to the Director and Crown Prosecutors, and that such powers shall include the right to issue binding guidelines and directives and to intervene and assume the conduct of any prosecution.

7. That any general guidelines or specific directives emanating from the Attorney General be publicly accessible subject to the countervailing principle of non-disclosure to protect the public interest.

8. That the statutorily empowered Director be responsible to the Attorney General for the discharge of his prosecutorial responsibilities, and those of his departmental subordinates, which accountability is to be reflected in the statutory requirement that the Director provide an annual report containing a summary of the operations of the Branch as well as any guidelines and directives to the Attorney General for presentation to the Legislative Assembly.

9. That the statutorily empowered Director, commensurate with his accountability to the Attorney General, be vested with supervisory powers over the individual Crown Prosecutors analogous to those vested in the Attorney General vis-a-vis the statutory Director including the right to issue general guidelines and specific directives and to intervene in a particular case. As is recommended with respect to the Attorney General's supervisory role, any such direction on the part of the Director must comply with standards of justification and disclosure.

10. That the individual Crown Prosecutor remain accountable to the Director in conformity with existing guidelines and practices.

Proposition

de

Réforme du système des poursuites publiques

Cabinet du procureur général
Province du Nouveau-Brunswick
Octobre 1989

ATTORNEY GENERAL OF NEW BRUNSWICK

PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Le 26 octobre 1989

L'Honorable Frank Branch
Orateur de l'Assemblée législative
Édifice de l'Assemblée législative
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Monsieur l'Orateur,

Il me fait grand plaisir de vous présenter le rapport intitulé «Réforme du système des poursuites publiques».

Cette démarche fait suite à une déclaration de principe contenue dans le document intitulé «Vers un changement» qui se lit comme suit:

> *«Le nouveau gouvernement libéral établira également un système indépendant de poursuites en créant un poste de directeur des procureurs de la Couronne en vertu d'une loi.»*

Cette démarche vise non seulement à mettre le système de la justice criminelle à l'abri de l'influence politique mais à faire en sorte qu'il soit ainsi perçu.

Ce rapport est le fruit d'une étude effectuée par le professeur Mary Hatherly de l'École de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick à la demande du Cabinet du procureur général. Le gouvernement en autorise le dépôt devant l'Assemblée législative afin qu'il soit porté à la connaissance du public avant toute démarche législative.

Je demanderais que ce rapport soit renvoyé au Comité de modifications des lois et que ce comité fasse rapport à l'Assemblée législative pour la séance du printemps de 1990.

Veuillez agréer, Monsieur l'Orateur, l'expression de ma haute considération.

Le procureur général,

James E. Lockyer, c.r.

CENTENNIAL BUILDING P.O. BOX 6000, FREDERICTON, N.B. (506) 453-2583 ÉDIFICE DU CENTENAIRE C.P. 6000, FREDERICTON (N.-B.)

Proposition

de

Réforme du système des poursuites publiques

Cabinet du procureur général
Province du Nouveau-Brunswick
Octobre 1989

Publié par :
Cabinet du procureur général
Province du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton (N.-B.)
E3B 5H1
Canada

Octobre 1989

Photocomposition :
Imprimeur de la Reine pour le Nouveau-Brunswick

Imprimerie et reliure :
Services d'imprimerie, Approvisionnement et Services

ISBN 1-55048-119-3

Imprimé au Nouveau-Brunswick

RÉFORME DU SYSTÈME DES POURSUITES PUBLIQUES

Table des matières

Page

Introduction 7

La structure actuelle des poursuites publiques 9

Les besoins de réforme 15

Les choix de réforme 18

Les recommandations de réforme 22

Recommandation 1 22
Reformulation statutaire du régime des poursuites publiques dans une loi

Recommandation 2 23
Enchassement dans une loi de l'indépendance institutionnelle du directeur des poursuites publiques

Recommandation 3 26
Maintien de la hiérarchie bureaucratique actuelle

Recommandation 4 29
Les pouvoirs de surveillance du procureur général

Recommandation 5 36
Les pouvoirs de surveillance du directeur statutaire

Recommandation 6 39
La responsabilité du directeur statutaire à l'endroit du procureur général

Sommaire des recommandations 40

RÉFORME DU SYSTÈME DES POURSUITES PUBLIQUES

Introduction

Tout système judiciaire efficace dépend, finalement, de la confiance soutenue du public dans l'équité du processus décisionnel et dans l'intégrité des décideurs. Cette confiance du public repose sur la conviction que des choix importants qui visent l'application de la loi à l'endroit des citoyens sont faits d'une façon non partisane par des fonctionnaires compétents et responsables. Donc, l'équité exige que la neutralité des décideurs et la mise l'abri du forum décisionnel institutionnel des influences inappropriées caractérisent le processus décisionnel.

Bien que le système judiciaire doive jouir comme entité d'une indépendance tant individuelle qu'institutionnelle, cette indépendance prend des proportions critiques lorsqu'il s'agit de poursuites criminelles. L'effet de stigmatisation que la procédure de mise en accusation et la privation de liberté qui suit la déclaration de culpabilité ont sur l'accusé milite en faveur de l'impartialité et de la pondération de la part des fonctionnaires grandement responsables de l'administration de la justice criminelle. Ce besoin de pondération et d'impartialité est justifié par le caractère essentiellement sélectif du processus criminel. À chaque étape de l'interaction des citoyens et du droit criminel - arrestation, accusation, poursuite et imposition de la sentence - le décideur compétent est investi d'une grande discrétion. Si on veut qu'il n'y ait ni abus ni usage arbitraire de cette discrétion, il importe que les personnes impliquées dans l'administration de la justice soient à l'abri de pressions externes.

La préoccupation d'atteindre l'indépendance dans l'administration de la justice criminelle s'est partiellement matérialisée par la dissolution de l'ancien ministère de la Justice et la création de deux ministères, celui de la Justice et celui de Solliciteur général, le 27 octobre 1987. Les responsabilités originalement assignées totalement au ministère de la Justice ont été rédistribuées de façon à établir clairement le lien entre les éléments constitutifs du système de la justice criminelle et aussi de façon à réduire au minimum les possibilités d'influence politique et de conflits d'intérêts. Le ministère de Solliciteur général a pris en charge le système correctionnel, les bureaux des shérifs et de coroners, les services de maintien de l'ordre et les affaires qui s'y rapportent. Le ministère de la Justice demeure l'autorité dans tous les autres aspects du système judiciaire, y compris les services juridiques, les poursuites publiques, la réforme du droit et l'administration des cours (voir la *Loi modifiant la Loi sur le conseil exécutif,* Lois du Nouveau-Brunswick de 1988, chapitre 11).

Cette réorganisation gouvernementale mise en place le 27 octobre 1987 constitue une étape importante menant à l'objectivité et à la responsabilité de l'administration de la justice criminelle. La scission formelle des activités

d'enquête et de poursuite, garantissant à chacune de ces activités son autonomie, réduit grandement la possibilité de pressions inappropriées par une direction de l'application des lois sur une autre. La distinction institutionnelle entre les organismes impliqués dans la prévention, la détection et la punition des crimes d'un côté et les organismes impliqués dans la poursuite des contrevenants d'un autre côté, mousse la confiance du public dans l'objectivité du processus décisionnel et ainsi contribue à l'apparence et à la réalité de la neutralité du système judiciaire. Toutefois la création de deux ministères distincts impliqués dans l'administration de la justice, tout en promouvant la confiance du public dans l'exécution des pouvoirs décisionnels du gouvernement ne suffit pas à garantir la neutralité dans l'exercise de la discrétion en matière de poursuites.

Les dispositions en matière de poursuites actuellement en place au Nouveau-Brunswick et ailleurs au Canada sont identifiées par des aspects qui peuvent empêcher d'atteindre l'équité, l'objectivité et la responsabilité dans l'engagement et la conduite des poursuites criminelles. Conclure ainsi ne veut pas dire qu'en fait le système des poursuites publiques se déroule dans un climat où règne un abus de discrétion et d'intervention partisane. C'est plutôt le contraire qui est vrai. Un bref examen du déroulement du système des poursuites publiques dans la province depuis ses débuts démontre qu'un niveau élevé d'intégrité et de responsabilité y règne. Le succès atteint par le système actuel est toutefois dû plus aux qualités des personnes qui y sont impliquées tant localement qu'au niveau de la direction et au respect des directives internes qu'à la structure institutionnelle. Donc, bien que le processus des poursuites soit indépendant dans ses aspects personnels et administratifs, il est toutefois dans le sens systèmatique entaché par le contexte institutionnel dans lequel les poursuites sont menées.

La structure actuelle des poursuites publiques

Actuellement, les poursuites publiques sont menées au moyen d'une structure hiérarchique intégrée verticalement. Elle est basée sur les deux principes suivants, l'un étant la centralisation de la responsabilité et du contrôle, l'autre étant de la décentralisation de la fourniture des services. Ces composantes principales sont d'une part l'attribution de l'autorité juridique d'intenter et de conduire des poursuites criminelles à un ministre élu, à savoir au procureur général qui est membre du cabinet provincial, et d'autre part la délégation administrative de cette autorité à certains subalternes du ministère, à savoir le directeur des poursuites publiques et les procureurs de la Couronne tant locaux que régionaux qui sont soumis aux directives finales du procureur général.

D'une perspective juridique, c'est le procureur général qui est le personnage le plus important dans le système des poursuites publiques. Identifier le procureur général au processus criminel remonte historiquement au 17^{e} siècle en Angleterre. C'est à cette époque que le système judiciaire d'abord décentralisé, alors que les avocats en pratique privée nommés sur une base temporaire ou *ad hoc* représentaient les intérêts de l'État, a été remplacé par la création d'un poste de procureur général permanent qui, avec son adjoint, le sollicteur général a assumé en exclusivité le rôle de représentant juridique de la Couronne. Bien que ce poste se soit vu attribuer des responsabilités ministérielles et celle de conseiller, son rôle principal se situait dans le contexte des poursuites criminelles. C'est par l'entremise du conseiller juridique que l'État a fait valoir son droit d'intervention et de conduite des poursuites intentées par des simples citoyens. À titre de conseiller juridique en chef de la Couronne «chargé de la poursuite de tous les crimes qui troublent la paix et l'ordre dans la société», le procureur général jouit d'un certains nombres de pouvoirs inhérents et découlant de la prérogative, y compris la capacité de consentir aux poursuites, le pouvoir de suspendre des procédures, de déposer des dénonciations d'office et le pouvoir de délivrer des brefs d'erreur.

Ce modèle d'autorité en matière de poursuites fut à la base des structures institutionnelles mises en place pour l'administration de la justice en Amérique du nord britannique au temps de la colonie. Dans la période qui a précédé la Confédération, tous les Conseils exécutifs coloniaux comptaient parmi leurs membres un procureur général, et au Haut-Canada et au Bas-Canada, un solliciteur général, qui, tout comme leur équivalent anglais, intentaient et conduisaient les poursuites criminelles et en avait le contrôle. La désignation historique du procureur général à titre de conseiller juridique en chef de la Couronne est à la base des dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* enchassant les institutions gouvernementales tant au niveau provincial que fédéral et est demeuré une facette des régimes contemporains de l'administra-

tion de la justice. Donc, dans les dix provinces et au niveau fédéral, l'autorité en matière de poursuites publiques est toujours légalement attribuée à un membre élu du cabinet, le procureur général qui à l'occasion peut porter le titre de ministre de la Justice et dont les fonctions quant au processus criminel sont largement celles du conseiller juridique anglais.

L'exercice continu du rôle de procureur général en matière des poursuites publiques dépend de la participation des autorités provinciales et fédérales. Selon les termes de la *Loi constitutionnelle de 1867,* la compétence en matière de poursuites publiques est partagée entre les deux niveaux de gouvernement. Généralement, en vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867,* les législatures provinciales peuvent adopter des lois portant sur «l'administration de la justice dans la province». L'«administration de la justice» a été interprétée par les cours de façon à comprendre l'établissement et le maintien des institutions juridiques de base y compris le poste de procureur général et de ses représentants. Toutefois, la capacité du procureur général à exercer ses fonctions en matière de poursuites découle de l'attribution affirmative de son autorité par le Parlement conformément à sa compétence législative quant au droit criminel et à la procédure criminelle contenue au paragraphe 91(27). Donc, bien que durant la période précédant la Confédération le statut du procureur général à titre de conseiller juridique en chef de la Couronne se justifiait par renvoi aux prérogatives traditionnelles en matière de poursuites assignées au procureur général anglais, la source de la capacité contemporaine en matière de poursuites se retrouve dans le droit positif adopté par le Parlement.

Actuellement, l'autorité législative fédérale quant à la désignation d'un fonctionnaire responsable de poursuites est énoncée à l'article 2 du *Code criminel* (L.R.C. de 1985, chapitre C-42) qui définit poursuivant comme étant

> **«le procureur général ou, lorsque celui-ci n'intervient pas, la personne qui intente des poursuites en vertu de la présente loi. Est visé par la présente définition tout avocat agissant pour le compte de l'un ou de l'autre.»**

La capacité du procureur général provincial ou de ses représentants de prendre en main la conduite des procédures criminelles est d'avantage confirmée par l'article 785 du *Code criminel* qui énonce qu'aux fins des poursuites sommaires un poursuivant est «un dénonciateur ou le procureur général ou leurs avocats ou mandataires». Ces articles examinés ensemble reconnaissent au procureur général le droit d'intervenir à tout stade des procédures criminelles. Se retrouvent contenus dans le droit d'intervention des pouvoirs distincts d'origine statutaire et découlant de la prérogative pouvant être exercés soit exclusivement par le procureur général ou concurremment avec ses représentants. Les plus importants de ces droits sont le droit de consentir à certaines poursuites, le droit de présenter un acte d'accusation, le pouvoir de suspendre des procédures et la capacité de contrôler la marche d'un procès.

Bien que le *Code criminel* fédéral constitue la source du rôle du procureur général en matière de poursuites, il n'énonce pas les attributs institutionnels du conseiller juridique provincial. Il appartient à l'autorité provinciale, constitutionnellement parlant, de définir la portée de sa fonction. L'attribution d'autorité législative aux provinces par le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a eu comme conséquence, dans la période suivant la Confédération, par texte législatif, de délimiter le poste bien que les diverses fonctions, les divers pouvoirs et les diverses responsabilités aient été conférés de façon non uniforme. D'un côté, les provinces qui ont joint la Confédération après 1867 et le gouvernement fédéral ont adopté des définitions statutaires énumérant avec clarté et précision le statut et les obligations du procureur général. S'ajoutent à Terre-Neuve, à la Colombie Britannique, à l'Alberta, à la Saskatchewan et au Canada qui ne pouvaient bénéficier de l'usage et de la tradition pour fournir les caractéristiques de la fonction l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse qui en ont adopté par législation une description détaillée.

Contrairement à ces autorités législatives, le Nouveau-Brunswick, tout comme l'Île-du-Prince-Édouard s'est fié aux conventions et à la prérogative pour établir le pouvoir exécutif du procureur général. Donc, à titre d'exemple, malgré une tradition bien établie, ce n'est qu'en 1903 que le procureur général a été inclus d'une façon explicite parmi les membres du Conseil exécutif. Il a fallu attendre en 1927 pour que la législation reconnaîsse le ministère de la Justice. Bien que lieutenant-gouverneur en conseil était autorisé par le loi à prescrire les responsabilités du procureur général, ce ne fut fait qu'en 1967 lors d'une révision de la *Loi sur le Conseil exécutif*. On y a ajouté une disposition à l'effet que le ministre de la Justice en sa qualité de procureur général aurait tous les droits, pouvoirs, obligations, attributions, responsabilités ou autorités attribués ou imposés au procureur général par une loi de la Législature ou du Parlement ou en vertu d'elles. En 1979, une autre modification a élargi le cadre des fonctions du procureur général pour inclure plusieurs des fonctions antérieurement rattachées au Bureau du secrétaire provincial. Rien de plus ne fut fait pour adopter le modèle législatif utilisé ailleurs. Malgré les différentes méthodes suivies pour l'établissement de la fonction de procureur général dans les dix provinces et au niveau fédéral, le procureur général agit en tant que conseiller juridique en chef de la Couronne et continue d'avoir la primauté lorsqu'il s'agit d'intenter et de conduire des poursuites criminelles.

Toutefois, alors qu'il a été historiquement identifié à la Couronne et continue de l'être en matière de procédures criminelles, il ne faut conclure que le procureur général lorsqu'il assume ses obligations il le fait en sa qualité purement personnelle. Au contraire, depuis la moitié du dix-neuvième siècle, l'exécution du rôle du conseiller juridique dans les poursuites publiques l'a été au moyen d'un réseau d'agents et de délégués du ministère. L'incitation à l'origine du développement d'un système intégré de poursuites publiques composé de substituts sous le contrôle du procureur général peut remonter à deux facteurs particuliers à l'Amérique du nord britannique. Premièrement, le développement du territoire a rendu impossible la participation personnelle

du procureur général ou du solliciteur général. Deuxièment, dans une démarche sans pareil au Commonwealth, l'appartenance du procureur général au Cabinet a fait du poste d'avocat neutre du gouvernement et de conseiller un poste décisionnel hautement partisan, suscitant ainsi des exigences de réforme du système judiciaire de façon à assurer l'efficacité et l'équité dans les procédures criminelles.

La solution ultimement élaborée pour contrecarrer semblable politisation de l'exercice de la discrétion en matière de poursuites repose d'abord sur le transfert de l'autorité en matière de poursuites du procureur général à des poursuivants *pro tem* nommés par le Cabinet et rénumérés sur la base d'honoraires. Bien que l'autorité accordée aux responsables locaux des poursuites varie et que les qualités requises et la rémunération diffèrent, un point commun saute aux yeux. À la veille de la Confédération bien que les procureurs généraux continuaient d'exercer leur rôle de surveillance en matière de poursuites criminelles, leur participation était devenue marginale. L'administration quotidienne de la justice criminelle relevait d'une organisation informelle d'avocats et de fonctionnaires judiciaires qui, en plus de leurs fonctions convenues, assumaient aussi les responsabilités du conseiller juridique en matière de poursuites.

L'union politique a accéléré cette pratique plutôt que la freiner. Après la Confédération, et les colonies initiales et les nouvelles provinces ont consolidé et institutionalisé l'ancien système informel en faisant des poursuivants à temps partiel des employés permanents du gouvernement assujettis à la législation provinciale réglementant les conditions d'emploi, le mandat et la rémunération des fonctionnaires. Ce qu'a fait le Nouveau-Brunswick vis-à-vis le développement de poursuivants publics permanents témoigne de la tendance générale vers la centralisation et la responsabilité publique de l'administration de la justice criminelle. D'abord la fonction de greffier de la paix servait aux fins de poursuites locales. En 1966, lors de l'adoption de la *Loi sur les procureurs de la Couronne* (1966, chapitre 6) fut créé le poste de ces procureurs de la Couronne et de procureurs de la Couronne adjoints permanents nommés par le Cabinet qui devaient être avocats et *solicitor* auprès de la Cour suprême et dont les conditions de travail étaient établies par la *Loi sur la Fonction publique* provinciale. Le résultat fut de voir l'ancien système des poursuites sur la base des comtés entreprises par des personnes élues abandonné au profit d'une structure formée de poursuivants fonctionnaires ayant une formation professionnelle et sous le contrôle administratif du procureur général. Les fonctions et les pouvoirs des procureurs de la Couronne du Nouveau-Brunswick ne sont pas définis par législation. À l'encontre du Québec, de l'Ontario et du Manitoba qui par législation attribuent aux poursuivants du ministère «tous les droits et privilèges des conseillers juridiques de la Couronne», la Couronne provinciale s'est simplement vu indiquer par la *Loi sur les procureurs de la Couronne* de «remplir les fonctions et d'exercer les pouvoirs prescrits par le ministre de la Justice» L.R.N.-B. de 1973, chapitre 4. Il résulte que le procureur général préserve son ultime responsabilité de contrôle du processus criminel et la portée de l'auto-

rité et delà de l'indépendance des procureurs de la Couronne dépend des modalités de la délégation des pouvoirs par le conseiller juridique.

Les poursuites publiques sont l'apanage d'une division interne du ministère de la Justice - la Direction des poursuites publiques - composée de procureurs de la Couronne locaux et régionaux dirigés par le directeur des poursuites publiques qui, lui, est soumis aux directives du procureur général qui à son tour doit rendre compte politiquement, par le truchement du processus législatif, de l'exercice qu'il fait de sa discrétion en matière de poursuites. Alors que le procureur général est responsable légalement et politiquement d'intenter et de conduire les poursuites publiques, l'administration quotidienne de la justice criminelle relève de subalternes du ministère dont les fonctions sont régies par le *Manuel des opérations des poursuites publiques de 1987*. Selon le Manuel, l'intervention du procureur général dans le processus des poursuites publiques est, en pratique, limité à un rôle de surveillance sauf dans les cas soulevant des questions d'intérêt public ou de politique publique qui peuvent exiger son attention personnelle. Dans l'exercice de ses fonctions, le procureur général est assisté d'un sous-ministre statutaire dont les pouvoirs en matière de poursuites sont, en vertu de l'article 2 du *Code criminel,* égaux à ceux du procureur général. En raison de cette délégation ministérielle, le sous-ministre exerce une surveillance administrative sur le système des poursuites, y compris les cas importants qui ne nécessitent pas l'intervention du procureur général.

Les pouvoirs du sous-ministre se limitent essentiellement à la formulation de la politique en matière de poursuites et à la surveillance générale des poursuites publiques. Le directeur des poursuites publiques assume la responsabilité de l'administration quotidienne de la justice criminelle à titre de chef de la direction, suit les activités des procureurs de la Couronne tant locaux que régionaux. Il agit en conformité au *Manuel des opérations* à titre de «conseiller principal du procureur général quant aux décisions d'engager ou de ne pas engager des poursuites et quant à la conduite de ces poursuites . . . [et] il est chargé, par l'intermédiaire de ses supérieurs de conseiller le procureur général sur toutes les questions de nature criminelle et quasi-criminelle.» Malgré qu'il soit de fait chargé du contrôle du processus des poursuites, son poste n'est pas reconnu par la législation, mais il n'existe qu'en vertu d'une directive administrative. L'absence d'un soutien statutaire exprès signifie simplement que le directeur ne jouit pas d'un statut indépendant et qu'il est soumis au contrôle du procureur général.

L'encadrement administratif actuel régit la démarche de contrôle et de responsabilité entre le procureur général et ses subalternes. Quant à la responsabilité interne, l'application des principes conventionnels du droit administratif mène à la conclusion que le procureur de la Couronne local rend compte au procureur général qui à son tour est personnellement responsable de l'exercice de sa discrétion en matière de poursuite auprès de la Législature. En réalité, les exigences de la structure bureaucratique font que la responsabilité du procureur de la Couronne local envers la conseiller juridique est ultime et

non directe. La responsabilité suit le ligne établie entre le procureur de la Couronne local et le procureur de la Couronne régional, et le directeur, et le sous-ministre pour atteindre finalement le ministre qui doit être responsable politiquement de la conduite de ses subalternes.

La responsabilité du procureur de la Couronne local envers le procureur général est inversement proportionnelle au contrôle inhérent du conseiller juridique sur ses subalternes. En ce qui concerne l'application du principe de responsabilité, le contrôle du conseiller juridique sur ses agents ministériels est partagé parmi la bureaucratie intermédiaire. Alors que le procureur général, à titre de premier conseiller juridique de la Couronne, a les pouvoirs de direction sur les activités des procureurs de la Couronne locaux, ce qui est un corollaire nécessaire à sa responsabilité personnelle et politique, et l'exercice de ces pouvoirs est modifié par la hiérarchie ministérielle de façon à ce que le contrôle du procureur général soit acheminé vers le sous-ministre puis vers le directeur, vers le procureur de la Couronne régional puis vers le procureur de la Couronne local. Il faut noter, toutefois, que l'encadrement administratif qui prévoit le maintien de la responsabilité et du contrôle résulte de l'organisation ministérielle et non du droit positif.

Les besoins de réforme

Le défaut dans cette province de définir avec un degré quelconque de précision le statut et le mandat des trois principaux intervenants dans le processus des poursuites publiques, le procureur général, le directeur des poursuites publiques et le procureur de la Couronne et leurs liens est la cause prédominante de problèmes fondamentaux. Contrairement aux autorités législatives canadiennes qui ont reformulé par législation l'autorité primaire du procureur général et celle découlant de la prérogative, la fonction du procureur général du Nouveau-Brunswick compte grandement sur la common law comme source d'autorité. Le défaut d'énoncer expressément le rôle du conseiller juridique peut entraîner un degré non souhaitable d'incertitude, du moins de la part du public, quant à la nature et à la portée de cette fonction.

La confusion relative au statut du procureur général et la nature de sa participation aux poursuites publiques sont aggravées par l'absence de législation autorisant la création du poste de directeur des poursuites publiques et définissant ses limites. Bien que cette personne assume des pouvoirs de fait importants dans la formulation des politiques en matière de poursuites et dans l'administration du processus criminel, son poste dépend toujours de la volonté du pouvoir exécutif et ne repose pas sur la base certaine et connue du public qu'est le droit statutaire. Enfin, bien que l'établissement d'un service en matière de poursuites unifié et provincial découle implicitement de la *Loi sur les procureurs de la Couronne,* cette loi ne délimite pas les fonctions de ces poursuivants. Au contraire, les procureurs de la Couronne provinciaux assument ces fonctions «assignées de temps à autre par le procureur général». Les coordonnées objectives de cette fonction, à savoir la rémunération, les conditions de service et les liens avec les autres employés du ministère, ne sont pas régies par législation mais découlent de sources beaucoup moins formelles. Bien que le caractère essentiellement non écrit des dispositions actuelles en matière de poursuites affecte en substance l'autonomie, le contrôle et la responsabilité, il constitue une lacune formelle majeure. Alors que l'absence de certitude juridique affectant le statut des divers poursuivants publics est corrigée par les politiques administratives et les directives du ministère, la non disponibilité de descriptions publiques, obligatoires et complètes de leurs rôles et pouvoirs est la source de l'ignorance du public et de l'absence de confiance dans le système de justice criminelle.

Un tel manque d'appréciation mine à son tour l'efficacité des mécanismes publics actuels de responsabilité. L'absence d'une base suffisante et informée menant à la compréhension du rôle du procureur général et de ses représentants en vue d'intenter et de conduire des poursuites criminelles ne peut que contribuer à perpétuer un climat de doute et de fausse compréhension. Si c'est vrai, comme l'a dit un commentateur, qu'il existe dans chaque

pays membre du Commonwealth une importante ignorance du public du rôle et des fonctions essentielles du procureur général, une telle ignorance doit être plus répandue au Nouveau-Brunswick où la structure presque complète en matière de poursuites, et non seulement la place du conseiller juridique, résulte de conventions politiques et de pratiques du ministère. L'établissement rationel par législation du système de justice criminelle comblerait une fin éducative valable et améliorerait les possibilités d'examen législatif significatif de l'exercice de la discrétion en matière de poursuites.

Le fait de ne pas définir le processus provincial en matière de poursuites au moyen de mesures législatives, en plus de miner la responsabilité, est aussi la source de différences entre l'actuelle et l'apparente autonomie des décideurs, en matière de poursuites. Le fait qu'il n'y a pas de fondement législatif à la discrétion exercée par les représentants ministériels du procureur général résulte en leur subordination théorique au contrôle du conseiller juridique, résultat important lorsqu'il s'agit du directeur des poursuites publiques. Bien qu'il détienne des pouvoirs étendus en pratique, ni son poste ni les attributs de sa fonction ne découle de la législation. Par conséquent, le directeur ne jouit d'aucune garantie affirmative légale d'autonomie, et ceci s'applique au procureur de la Couronne. Le fait de se fier à des principes administratifs plutôt qu'à la législation pour régler les relations inter-ministérielles du procureur général, de la hiérarchie intermédiaire et du procureur de la Couronne mine l'autonomie décisionnelle du poursuivant local et sème une confusion non souhaitable et non désirable dans la structure de responsabilité et de contrôle. À ce sujet, une législation positive aiderait à réaliser l'impartialité en institutionnalisant et précisant le statut des personnes impliquées dans le processus des poursuites.

Ces défauts sont le signe d'un problème plus fondamental particulier au régime actuel des poursuites publiques. La mesure de la valeur ultime de tout système de poursuites est sa capacité d'atteindre deux buts. Premièrement, il y a l'élimination de l'influence et de l'arbitraire politiques dans l'exercice de l'activité des décideurs et l'assurance de l'objectivité et de l'impartialité des dirigeants responsables. Deuxièment, il y a le maintien de la responsabilité relativement au processus des poursuites. La façon actuelle dont sont intentées et conduites les poursuites criminelles constitue un mécanisme imparfait pour atteindre l'indépendance et la responsabiité parce que le procureur général est élu et participe aux niveaux exécutif et législatif du gouvernement.

Alors que l'intérêt du public dans l'équité exige une immunité des personnes qui conduisent les poursuites criminelles, la fonction du procureur général en tant que responsable du ministère de la Justice est nécessairement partisane. En tant que premier conseiller juridique, le procureur général doit promouvoir l'intérêt public. En tant que personne élue, il est en même temps responsable de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques du gouvernement, obligation qui peut entrer en conflit avec son statut légal. Les affiliations politiques du conseiller juridique, jointes à sa participation au Cabinet, soulèveront inévitablement des doutes quant à son impartialité et à son intégrité que ce soit plus ou moins mal fondé. Bien que les conventions

constitutionnelles exigent que le procureur général soit mis à l'abri, en sa qualité de conseiller juridique, de toute pression politique, les exigences d'un gouvernement responsable sont telles qu'elles mènent à l'incompréhension de la population du rôle des facteurs politiques. Théoriquement, le lien entre le procureur général et les autres ministres peut s'énoncer facilement. Le procureur général peut, dans l'exercice de sa discrétion en matière de poursuites, demander l'aide de ses collègues du Cabinet pour identifier les aspects de politique publique impliqués dans toute décision en matière de poursuites. Toutefois, ses collègues n'ont qu'un rôle consultatif. En conséquence, alors que le procureur général est, à titre de membre du Cabinet, sujet aux principes conventionnels de responsabilité politique, ses obligations en matière de poursuites sont purement personnelles auxquelles ne s'appliquent pas la doctrine de responsabilité ministérielle. En pratique, toutefois, la participation du procureur général aux niveaux législatif et exécutif peut brouiller le lien entre les préoccupations politiques légitimes et les intérêts partisans illégitimes, ce qui menace la neutralité du conseiller juridique et diminue la confiance du public dans l'exercice de sa discrétion en matière de poursuites. L'équilibre entre les exigences juridiques et politiques de la fonction du conseiller juridique ne peut facilement être atteint. Il est toujours possible dans le présent système de perdre la confiance du public.

De plus, les tensions inhérentes à la fonction du procureur général ne sont pas isolées. Les dispositions institutionnelles actuelles découlent d'une hiérarchie intégrée verticallement soutenue par un délégation de la part de l'exécutif plutôt que par législation. Dans cette démarche, les pouvoirs attribués aux fonctionnaires subalternes en matière de poursuites découlent du premier octroi discrétionnaire du procureur général. L'élément de partisannerie relié au conseiller juridique s'étend inévitablement à tout le contexte institutionnel dans la mesure où le dépositaire ultime de l'autorité en matière de poursuites est un dirigeant politique. Bien qu'on ne puisse nier que le succès ultime du système judiciaire dépend des qualités des dirigeants publics responsables, posséder les attributs d'intégrité et d'impartialité constitue la seule garantie d'indépendance individuelle. Trouver le degré nécessaire de neutralité et d'objectivité en chaque poursuivant ne peut à lui seul combler le défaut institutionnel d'autonomie qui découle d'une organisation institutionnelle fondée sur l'exécutif et non sur la législation. Le défaut d'indépendance qui dépend plus de la structure que du personnel ne peut être évité par l'adoption de mesures purement formelles et peut exiger la réévaluation du système actuel des poursuites.

Les choix de réforme

Bien qu'une solution facile au problème endémique de la politisation du système des poursuites pourrait consister en l'abolition du poste du procureur général élu et la création du poste de fonctionnaire permanent non politique en matière de poursuites tout comme en Irelande, au Kenya, au Pakistan, à Singapore et au Sri Lanka, le transfert à un dirigeant non élu de l'autorité complète en matière de poursuites ne saurait être retenu comme option sérieuse. Toute proposition visant à restructurer les dispositions actuelles en matière de poursuites doit tenir compte de l'environnement politique et social où s'est développée la structure actuelle. Un examen de l'histoire de la province fait voir plusieurs aspects du système des poursuites publiques qui sont tellement enracinés dans la tradition qu'ils résisteront au changement. Bien qu'un projet institutionnel par lequel le procureur général bénéficierait d'une garantie statutaire d'indépendance et serait soumis au contrôle disciplinaire de la Commission de la fonction publique offre un certain degré d'autonomie au poursuivant principal, la participation du procureur général dans le gouvernement par son élection et son appartenance au Cabinet est trop bien ancrée pour en permettre l'abrogation. De plus, remplacer le poste politique actuel de procureur général par un poste de fonctionnaire statutaire ayant un mandat déterminé sacrifierait aussi un mécanisme de responsabilité. Donc, soustraire le premier conseiller juridique du processus exécutif et législatif et le remplacer par un fonctionnaire correspond si peu à l'histoire politique et juridique de la province et du Canada que ce serait absolument non faisable.

De plus, il se peut que l'implication d'un membre élu du Cabinet dans la conduite des poursuites criminelles ait atteint le statut d'une convention constitutionnelle inviolable. En plus de l'effet restrictif de la nature fédérale de la distribution constitutionnelle des pouvoirs législatifs, on peut soutenir que les dispositions institutionnelle de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui maintenaient les conseillers juridiques d'avant la Confédération limitent vraiment la capacité des deux gouvernements de retirer au procureur général ses pouvoirs traditionnels en matière de poursuites. Il a été ailleurs soutenu que les dispositions institutionnelles de la *Loi constitutionnelle* de 1867 contrôlent la division de l'autorité exécutive et de l'autorité législative. Les articles 9, 11, 63, 64, 88, 129, 134 et 135 qui renvoient explicitement et implicitement à la fonction de procureur général peuvent donc servir à soutenir que le poste de procureur général ainsi que son statut ministériel et son association au processus criminel jouissent d'une immunité constitutionnelle contre tout empiètement. La reconnaissance de ce statut enchassé empêchera donc l'adoption de tout autre modèle en matière de poursuites qui aurait pour effet de priver le procureur général de son rôle historique en matière de poursuites et de transférer ses pouvoirs à un fonctionnaire statu-

taire qui ne serait pas soumis aux principes conventionnels de responsabilité politique.

Enfin, certaines dispositions de la *Charte des droits et libertés* peuvent être invoquées pour contester tout changement important du régime des poursuites. Actuellement les dispositions en matière de poursuites au Canada sont presqu'uniformes. Si le Nouveau-Brunswick, avec l'action complémentaire du fédéral devait assigner tous les pouvoirs en matière de poursuites à un fonctionnaire statutaire et à l'exclusion d'un ministre élu, il serait facile de prévoir des arguments fondés sur l'article 15 de la *Charte* qui garantit l'égalité de tous devant la loi et en vertu d'elle. L'article 7 de la *Charte* qui garantit à chacun le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne et le droit de ne pas en être privé en accord avec les principes de justice fondamentale constitue un obstacle encore plus fondamental à tout changement radical aux dispositions actuelles en matière de poursuites. Les «principes de justice fondamentale» ont été déclarés équivaloir aux «principes de base du système judiciaire» y compris la convention de revision politique de l'autorité du procureur général en matière de poursuites. Les limites imposées par l'article 7 à la capacité législative des provinces de transférer les pouvoirs exclusifs en matière de poursuites à des fonctionnaires non élus investis de pouvoirs statutaires s'appliquent par analogie aux restrictions découlant de la tradition politique et des dispositions institutionnelles de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Tout ceci pour dire que le maintien du système de poursuites publiques sous la surveillance d'un dirigeant élu excerçant des pouvoirs discrétionnaires soumis à l'examen du pouvoir législatif peut être considéré comme un élément de justice fondamentale enchassé dans la Constitution.

Alors que ni l'idéologie politique ni l'expérience constitutionnelle de la province ne requiert l'adoption d'un modèle spécifique en matière de poursuites, elles exigent le maintien de l'élément fondamental du présent système, à savoir la primauté théorique d'un dirigeant élu, le procureur général investi de pouvoirs découlants de la prérogative et statutaires, dans l'engagement et la conduite des poursuites criminelles qui est responsable politiquement. Alors, des changements peuvent être effectués sans que le procureur général ne soit privé de son rôle traditionnel mais qui permettent une plus grand autonomie tout en maintenant la responsabilité ministérielle. Une alternative valable aux dispositions qui, compatibles avec les traditions historiques et les conventions politiques de la province, assurent et l'autonomie et la responsabilité, consiste en une structure institutionnelle composée des éléments qui suivent:

> **(1) Le maintien d'un dirigeant élu, le procureur général, qui participe aux niveaux exécutif et législatif du gouvernement et exerce son autorité primaire dans l'engagement et la conduite des poursuites criminelles;**

(2) Changer le poste de directeur des poursuites publiques administratif en un fonctionnaire statutaire jouissant d'une garantie d'autonomie enchassée portant sur son mandat et sa rémunération et qui, bien qu'il agisse sous la surveillance du conseiller juridique, est investi de pouvoirs exécutifs et administratifs de direction et de contrôle sur les poursuites publiques;

(3) Le maintien du système actuel où la responsabilité de l'administration quotidienne de l'administration de la justice criminelle est assumée par des poursuivants publics permanents à l'emploi du ministère de la Justice et le dépôt d'une législation nouvelle décrivant les fonctions, les responsabilités, les conditions d'emploi et les liens entre le directeur statutaire des poursuites publiques et le procureur général;

(4) Le maintien du mécanisme de la responsabilité ministérielle en vertu de laquelle le procureur général doit rendre compte politiquement par le processus législatif des actions des fonctionnaires poursuivants et possède à titre de corollaire nécessaire d'une telle responsabilité personnelle des pouvoirs étendus de direction et de contrôle.

Bien que la mise en place d'un semblable modèle devrait requérir la coopération du fédéral au moyen d'une modification de l'article 2 du *Code criminel* pour rendre valide l'attribution de la capacité en matière de poursuites à un directeur des poursuites publiques autorisé par la législation, il représente une structure organisationnelle qui pourrait être adoptée facilement car il ressemble fondamentalement au régime administratif actuel.

L'intervention dans le processus des poursuites d'un directeur des poursuites publiques enchassé dans la législation exerçant presque tous les pouvoirs du conseiller juridique n'est pas sans précédent. Cette fonction fut d'abord établie en Angleterre dans la loi intitulée «*Prosecution of Offences Act, 1879*» et bien que les pouvoirs d'intervention du premier directeur avaient été grandement limités, la création d'un service national intégré des poursuites publiques en 1985 a étendu l'autorité de droit et du directeur et du procureur de la Couronne. L'Angleterre n'est pas la seule à avoir désigné la législature plutôt que l'exécutif à titre d'autorité pour désigner les fonctions et les responsabilités du directeur. D'autres membres du Commonwealth, à savoir l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Jamaïque ont confié le rôle en matière de poursuites à un fonctionnaire non élu dont le mandat, la rémunération et les pouvoirs sont garantis par la législation bien que son degré d'indépendance dépende du rôle de surveillance accordé au procureur général. Les recommandations suivantes au sujet des propositions de réforme des

dispositions provinciales en matière de poursuites réfèreront, lorsque c'est approprié, à l'expérience semblable de d'autres autorités législatives qui ont développé des structures en matière de poursuites permettant d'atteindre et l'indépendance et la responsabilité dans l'administration de la justice criminelle.

Les recommandations de réforme

Recommandation 1

Que le régime des poursuites publiques soit reformulé sur une base statutaire.

Commentaire:

Les lacunes inhérentes à la structure principalement conventionnelle du régime actuel des poursuites ont déjà été énoncées. Si on veut préciser les liens entre le procureur général, le directeur des poursuites publiques et les procureurs de la Couronne et rendre le système des poursuites publiques accessible, il est recommandé que les dispositions revisées soient exprimées en la forme législative. La législation proposée délimitera clairement les normes de contrôle et de responsabilité entre les fonctionnaires en matière de poursuites de façon à attribuer le plus grand degré possible d'autonomie décisionnelle compatible avec le principe de responsabilité.

Recommandation 2

> **Que le poste du directeur des poursuites publiques soit enchassé dans la législation et institutionnellement autonome.**

Commentaire:

Bien que la structure interne actuelle de la direction des poursuites publiques du ministère de la Justice vise à donner au directeur des poursuites publiques de vastes pouvoirs relativement à l'engagement et à la conduite des poursuites criminelles, ni son mandat ni son poste ne sont définis par législation. Au contraire, il est un fonctionnaire à l'intérieur du ministère et son rôle est établi par une délégation discrétionnaire d'autorité de la part du procureur général. La nature de son poste découlant non de la législation mais de l'exécutif même à une absence institutionnelle d'autonomie et crée la possibilité de la politisation de la fonction de directeur. Si on veut mettre le directeur à l'abri de toute influence politique possible et enrayer les abus qui peuvent résulter du fait que la fonction est soumise au contrôle du pouvoir exécutif, il est recommandé que le Nouveau-Brunswick, tout comme d'autres membres du Commonwealth, enchasse cette fonction dans la législation. Une telle réforme, en changeant le poste de fonctionnaire administratif actuel en un poste statutaire possédant des pouvoirs prescrits pourrait aider à augmenter la confiance du public dans la neutralité et l'objectivité du fonctionnaire responsable de poursuites.

Si la création d'un poste statutaire de directeur des poursuites publiques vise à assurer l'autonomie du décideur, il faudrait songer aux attributs institutionnels de la fonction. Comme ce fut déjà énoncé, l'indépendance a deux volets; à savoir que la personne doit être exempte des préjugés et jouir d'une immunité institutionnelle vis-à-vis toute ingérance de l'exécutif. Bien que l'impartialité subjective ne peut être assurée par la législation, la neutralité institutionnelle peut être garantie par un texte législatif positif spécifiant le mode de nomination et de renvoi, le salaire et le mandat du directeur statutaire. La sécurité du mandat et de la rémunération sont des conditions minimales permettant l'indépendance institutionnelle objective. Si on retient la jurisprudence concernant l'indépendance des juges comme valable, il peut être suggéré que la sécurité du mandat exige que le renvoi ne soit «que pour un motif déterminé et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant . . . [lequel offre] . . . toute possibilité de se faire entendre. L'essence de l'inamovibilité . . . que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite pour une durée fixe ou pour une charge *ad hoc* est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire arbitraire de l'exécutif ou de l'autorité responsable de nominations.» *(Valente c La Reine* (1986), 24 D.L.R. (4e) 161 (C.S.C.) aux pages 179 et 180). L'essence de la sécurité financière, c'est que «le droit au traite-

ment et à la pension est prévu par la loi et n'est pas sujet aux ingérences de l'exécutif d'une manière qui pourrait affecter l'indépendance» *Valente*, à la page 184).

Il n'existe pas de formulation uniforme ou particulière de l'expression des conditions de l'autonomie en matière de poursuites. Une étude comparative en dénote une grande diversité. À titre d'exemple, le directeur anglais des poursuites publiques que la loi intitulée «*Prosecutions of Offences Act, 1985*, à son article 2, oblige à être avocat ou *solicitor* ayant dix ans d'expérience, est nommé par le procureur général pour un mandat indéfini et sa rémunération est fixée par le conseiller juridique sous réserve de l'approbation du Trésor. Chez d'autres membres du Commonwealth, la fonction du directeur est, par législation, comblée de caractéristiques quasi-judiciaires. Dans l'État de Victoria en Australie, le directeur nommé par le Cabinet doit être avocat et solicitor de la Cour suprême et avoir au moins huit ans d'expérience et son salaire et ses bénéfices marginaux sont l'équivalent de ceux d'un juge de la Cour suprême. Le directeur demeure en fonction jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans et sa nomination ne peut être révoquée que pour un motif déterminé et ce par une résolution des deux chambres du Parlement sur rapport du procureur général. La fonction de directeur des poursuites publiques jouit des garanties semblables au Queensland, en New South Wales et dans le Commonwealth d'Australie. Le fait que le directeur statutaire soit assimilé au fonctionnaire du système judiciaire caractérise les systèmes en vigueur en Jamaïque, en Zambie et au Sierra Leone où il est stipulé que les qualités requises, le mandat et la rémunération du directeur sont ceux d'un juge de la Cour suprême.

Bien que les mécanismes auxquels on a recours pour garantir la sécurité du mandat et de la rémunération ne sont pas les mêmes, on y note la constante suivante, à savoir la restriction des pouvoirs de l'exécutif et une définition législative des caractéristiques institutionnelles relatives au directeur. Pour assurer l'indépendance institutionnelle du nouveau poste de directeur des poursuites publiques du Nouveau-Brunswick, il est proposé d'inclure ce qui suit dans la législation créant ce poste.

(1) La nomination du directeur sera faite par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du procureur général.

(2) Le directeur doit être avocat et solicitor auprès de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick et avoir au moins dix ans d'expérience.

(3) Le directeur devra être nommé pour une période de dix ans et son mandat pourrait être renouvelé. Il sera passible de révocation avant la fin de son mandat pour un motif déterminé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur demande d'une majorité des députés conformément à une recommandation du procureur général. Cette recommandation doit énoncer pleinement les motifs au soutien de la révocation. Elle devrait préférablement suivre une enquête indépendante s'il s'agit de mauvaise

conduite. Si le directeur statutaire est absent ou incapable d'agir, ses fonctions en matière de poursuites seront dévolues soit à un directeur suppléant nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil ou à un directeur adjoint des poursuites publiques, si ce poste existe.

(4) Le directeur recevra un salaire annuel fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil au taux payé aux sous-ministres adjoints. Il aura droit aux bénéfices marginaux versés à ces personnes. Bien qu'ailleurs on ait eu recours à d'autres méthodes pour établir le statut du directeur dont celle d'incorporer les composantes de la fonction de juge d'une cour supérieur, il semble que le fait d'assimiler la fonction de directeur à celle de sous-ministre adjoint constitue une heureuse méthode d'atteindre l'autonomie en matière de poursuites sans établir des disparités non nécessaires ni justifiables entre la fonction de directeur et celle des fonctionnaires supérieurs du ministère. La désignation institutionnelle de la fonction de directeur à titre de sous-ministre adjoint est compatible avec les liens administratifs qui doivent exister entre le directeur d'une part et le ministre et le sous-ministre d'autre part. Nous en reparlerons plus loin.

(5) La législation devra prévoir que le directeur ne peut exercer sa profession d'avocat ni toute autre fonction que celle qui relève de son poste. Le fait d'inclure dans la législation cette condition d'emploi ne fait que codifier l'engagement contractuel auquel chaque poursuivant souscrit consacrant l'exclusivité de ses services et a pour but d'éviter tout conflit d'intérêts.

Recommandation 3

> **Que la structure administrative actuelle au sujet du contrôle du budget, de la gestion personnel et de la régie interne soit retenue et que les mécanismes traditionnels de la responsabilité bureaucratique soient maintenus.**

Commentaire:

L'indépendance ne découle pas seulement de la garantie statutaire du mandat et de la rémunération. Le droit jurisprudentiel a identifié une troisième condition à l'indépendance institutionnelle. Il s'agit de la capacité du décideur de contrôler les questions d'opération qui portent directement sur l'exercice de sa fonction. La conversion du statut de directeur des poursuites publiques d'un poste administratif de fait dépendant de la discrétion de l'exécutif en un poste enchassé dans une loi fera repenser la hiérarchie interne du ministère.

Le lien exact entre l'autonomie ministérielle et l'autonomie en matière de poursuites n'a pas encore été complètement établi. Toutefois, un bref examen des prétentions parallèles des juges à un contrôle administratif autonome peut servir de guide. Bien qu'on affirme que les garanties constitutionnelles de l'indépendance des juges requièrent que les juges soient mis à l'abri de tout degré de contrôle du ministère de la Justice tant au point de vue financier, à savoir la préparation des budgets et l'attribution des dépenses, et du point de vue du personnel, à savoir le recrutement, la classification, la promotion, la rémunération et la surveillance du personnel de soutien qui sont autant d'aspects de l'administration des cours. Ces arguments n'ont pas été convaincants. Au contraire, l'indépendance des juges dans le monde administratif a été interprét ne comprendre que les questions découlant de l'exercice de leur fonction décisionnelle, telles que la désignation des juges, le déroulement des causes et l'assignation et la direction du personnel oeuvrant dans la salle d'audience. Selon la Cour suprême dans Valente c. la Reine (citée plus haut, à la page 190):

> **«Si la plus grande autonomie ou indépendance administrative qu'il est recommandé d'accorder aux tribunaux, ou une partie de celle-ci, peut se révéler hautement souhaitable, elle ne saurait, à mon avis, être considérée comme essentielle pour les fins de l'al. 11d) de la Charte. Les apsects essentiels de l'indépendance institutionnelle qui peuvent raisonnablement être perçus comme suffisants pour les fins de l'al. 11d) . . . On peut les résumer comme étant le contrôle par le tribunal des décisions administrati-**

ves qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires. Dans la mesure où la distinction entre l'indépendance dans l'administration et l'indépendance dans les décisions se veut le reflet de cette limitation, je n'y vois aucune objection. On peut s'y opposer toutefois dans la mesure où le degré souhaitable ou recommandé d'indépendance ou d'autonomie administrative des tribunaux est concerné.»

Contrairement aux cours supérieures et inférieures qui jouissent d'une indépendance garantie par certaines dispositions de la Constitution, l'autonomie du poursuivant public ne repose que sur la convention et la tradition politique. Donc, la mise à l'abri complète des poursuites publiques du contrôle administratif n'est pas requise par la constitution. Donc, les arguments en faveur de l'octroi au directeur du contrôle administratif complet des activités de la direction sont comparablement moins forts que ceux militant en faveur de l'indépendance administrative des juges. De plus, du point de vue des activités internes, un certain degré de surveillance de l'exécutif est justifié parce que le procureur général continue d'être responsable de l'exercice de sa discrétion en matière de poursuites et ce devant la Législature.

Le partage des responsabilités suivant en serait un juste entre les intérêts de la direction des poursuites publiques à élaborer une structure administrative qui renforce l'autonomie institutionnelle et les intérêts du procureur général, dans sa capacité en tant que ministre, de revendiquer un contrôle continu sur les questions de gérance. Le directeur statutaire jouirait de pouvoirs de fait semblables à ceux d'un sous-ministre adjoint ayant accès direct au ministre et au sous-ministre et concernant tous les aspects de l'administration interne reliés à l'exécution de la fonction relative aux poursuites. Le ministère de la Justice conserverait la compétence en matière d'allocation de budget et la fourniture des services auxiliaires et le sous-ministre continuerait particulièrement à exercer l'autorité déléguée à un administrateur général par la *Loi sur l'administration financière* (L.R.N.-B. de 1973, chapitre F-11) et par la *Loi sur la fonction publique* (Lois du Nouveau-Brunswick de 1984, chapitre C-5.1) concernant le contrôle budgétaire et l'administration du personnel, à savoir, le recrutement, les promotions, la discipline et la fin de l'emploi conformément au processus ordinaire de la fonction publique.

On a pensé assimiler la fonction de directeur statutaire à celle d'un sous-ministre comme ce fut fait pour le vérificateur général (paragraphe 3(6) de la *Loi sur le vérificateur général* (Lois du Nouveau-Brunswick de 1981, chapitre A-17.1). Si ce choix avait été fait, l'effet sur la structure bureaucratique du ministère de la Justice aurait été importante. Non seulement il aurait jouit du rang, du salaire et des bénéfices marginaux d'un administrateur général d'un ministère, mais le directeur statutaire aurait vu ses pouvoirs administratifs grandement augmentés.

Après mûre réflexion, on a choisi, pour la classification administrative du directeur statutaire, celle d'un sous-ministre adjoint. On croit qu'une telle suggestion permettra d'éviter la confusion qui pourrait découler de la création de fait d'un second poste de sous-ministre au sein du ministère de la Justice. L'attribution du rang et des pouvoirs inhérents d'un sous-ministre au directeur statutaire produirait inévitablement des conflits quant au rôle respectif de chacun et rendrait moins clair le partage légal de l'autonomie, renversant ainsi les mécanismes existants de contrôle et de responsabilité. Ce changement radical de la hiérarchie actuelle du ministère, en plus de miner les liens entre le directeur statutaire et le sous-ministre, pourra peut-être avoir un effet négatif sur le poste de ce dernier, non seulement d'un point de vue administratif mais aussi sur l'exercice de ses fonctions en matière de poursuites prévues au *Code criminel*. À ce sujet, il faut retenir qu'en plus de ses obligations ministérielles, le sous-ministre est investi, par l'article 2 du *Code criminel,* de pouvoirs portant sur l'administration de la justice criminelle qui sont essentiellement ceux assignés au procureur général. L'égalité administrative du directeur statutaire et du sous-ministre serait incompatible avec le fait que le directeur est de par sa fonction subordonné au ministre et au sous-ministre. C'est implicite en vertu de l'article 2 du *Code criminel*. Il fut donc conclu que le fait d'élever le directeur statutaire au rang de sous-ministre, bien que permettant le plus haut degré d'indépendance administrative, n'est pas une réponse aux prétentions également contraignantes du procureur général au contrôle et à la responsabilité dans l'exercice de son rôle en matière de poursuites. La confusion et le conflit qui résulteraient d'une semblable réforme l'emporteraient sur les avantages découlant de l'augmentation de l'autonomie du directeur à l'intérieur du ministère.

La structure administrative recommandée tente, contrairement, de répondre aux objectifs d'autonomie, de contrôle et de responsabilité. Elle sauvegarde les éléments essentiels du cadre organisationnel actuel tout en consolidant le rôle administratif du directeur par rapport au procureur général et à son sous-ministre. Déclarer le directeur statutaire sous-ministre adjoint quant aux attributs de son statut et quant au contrôle des questions organisationnelles internes reliées à l'exercice des affaires relatives aux poursuites, qui demeure soumis à la surveillance générale du sous-ministre relativement à l'administration bureaucratique constitue un équilibre idéal entre l'autonomie et la responsabilité.

Recommandation 4

Que le procureur général conserve ses pouvoirs de surveillance sur l'engagement et la conduite des poursuites criminelles.

Commentaire:

Les dispositions actuelles nient au directeur qui n'a aucun statut enchassé légalement une autorité théorique tout en lui accordant un haut degré de liberté de fait dans l'administration quotidienne de la justice criminelle. En fusionnant le poste d'un ministre élu et responsable politiquement investi de l'autorité première d'engager et de conduire des poursuites criminelles et celui d'un cadre administratif de poursuivants permanents exerçant des pouvoirs délégués sous la direction du conseiller juridique, le système actuel démontre une préférence notoire pour la responsabilité plutôt que pour l'indépendance des subalternes du ministère du procureur général. De plus, le présent système dépend en partie de la common law. L'étendue du lien entre le procureur général, le directeur des poursuites publiques et les procureurs de la Couronne se définit par principe politique et par la prérogative plutôt que par législation. La modification de la structure des poursuites en un cadre statutaire centré sur un poursuivant légalement autonome soulève des questions critiques vis-à-vis le rôle futur du procureur général dans le processus criminel. L'insertion d'un tout nouveau poste, celui de directeur des poursuites publiques jouissant d'un degré enchassé d'indépendance de la direction du conseiller juridique exige que soient repensés les mécanismes traditionnels de contrôle et de responsabilité. En quelques mots, la décision doit porter sur le degré d'indépendance fonctionnelle à accorder au directeur dans l'exercice de ses responsabilités en matière de poursuites.

Bien que le passé ne peut fournir une réponse à ce sujet, le maintien d'un procureur général élu fait voir qu'au moins deux modèles peuvent être immédiatement rejetés. D'abord, certaines autorités législatives dont la Jamaïque, l'Irelande, la Zambie et les Barbades ont voulu enrayer l'influence politique du processus des poursuites en créant le poste de directeur statutaire et investi des prérogatives traditionnelles du procureur général qui n'est pas soumis à la direction et au contrôle de quelqu'autorité que ce soit ou qui doive rendre compte uniquement au chef de l'exécutif. Un semblable directeur statutaire essentiellement hors du contrôle politique est contraire à la théorie constitutionnelle et à la tradition locales. La mise en place d'une telle structure ne rendrait pas seulement superflu le poste de procureur général mais créerait un problème également complexe de responsabilité. En d'autres mots, une telle structure ne pourrait traiter du cas d'un directeur ayant perdu la confiance du public. Deuxièmement, le fait de rationaliser par législation le

status quo qui laisserait intacte l'autorité primaire du procureur général ne serait pas un choix viable, car il sacrifie l'autonomie fonctionnelle projetée du directeur statutaire et expose cette fonction à l'intervention partisane possible.

Il est donc recommandé à ce sujet que le procureur général, d'une façon compatible avec son statut traditionnel de ministre élu responsable politiquement devant la Législature pour l'exercice de ses pouvoirs en matière de poursuites à lui conférés tant par législation fédérale que provinciale continue d'exercer son rôle de surveillance des activités du directeur statutaire et des subalternes du ministère. Toutefois, cette capacité de surveillance ne doit être caractérisée comme équivalent d'un pouvoir de contrôle absolu qui serait incompatible à l'autonomie institutionnelle du directeur et contraire aux objectifs à la base de la réforme du processus des poursuites. L'introduction d'un nouveau directeur statutaire dans le système des poursuites doit être accompagnée d'un mécanisme législatif qui définira précisément le lien entre le procureur général et ses représentants et le partage entre eux de la discrétion en matières de poursuites de façon à garantir la responsabilité et qui établira un mécanisme qui minimisera et solutionnera les désaccords internes entre le procureur général et le directeur quant à leur autorité.

Les formulations statutaires des autres membres du Commonwealth qui attribuent l'autorité en matière de poursuites concurremment à un conseiller juridique élu membre ou non du Cabinet et à un directeur statutaire sont essentiellement de trois genres. Premièrement, selon le modèle initial anglais, le lien entre le procureur général et le directeur statutaire se retrouve dans le concept de surveillance (paragraphe 3(1) de la loi intitulée *Prosecution of Offences Act de 1985).* La surveillance a été interprétée comme créant un lien où l'intervention active du procureur général dans le processus des poursuites ne survient qu'exceptionnellement alors que le directeur assume l'autorité dans l'administration quotidienne de la justice criminelle. Le pouvoir du directeur au sujet des poursuites criminelles, confirmé par l'artice 3 de la loi intitulée *Prosecution of Offences Act de 1985* ne devrait toutefois pas porter atteinte à la suprématie légale ultime du procureur général. Bien que les conventions politiques ont, depuis l'établissement de la fonction de directeur statutaire, aidé à neutraliser l'intervention active du procureur général, c'est tout de même un fait que les pouvoirs de surveillance attribués au conseiller juridique impose au directeur l'obligation d'informer le procureur général et de le consulter lorsqu'il s'agit de cas impliquant des aspects importants de l'intérêt public. De plus, le procureur général a droit de renverser une recommandation du directeur, ce qu'il fait rarement. Il appert de ce bref énoncé que les dispositions formelles créées par la première loi intitulée *Prosecution of Offences Act, 1879* et ayant survécu à ce jour vise à attribuer exclusivement au procureur général des pouvoirs étendus de contrôle malgré l'autonomie institutionnelle du directeur. Le maintien de tels pouvoirs est justifié en raison de la responsabilité politique du conseiller juridique. Toute absence théorique d'autonomie fonctionnelle du directeur statutaire est corrigée par la convention bien établie et acceptée portant sur le respect par le procureur général de la discrétion du directeur.

Deuxièmement, contrairement au modèle de direction et de subordination que présuppose le terme surveillance, certains États d'Australie ont adopté un modèle mieux connu comme un modèle de responsabilité qui attribue une plus grande place à l'autonomie fonctionnelle du directeur causant ainsi une diminution équivalente des pouvoirs de surveillance du procureur général. À titre d'exemple, la loi intitulée *Director of Public Prosecutions Act, 1982* de l'État de Victoria énonce au paragraphe 9(2) que «le directeur est responsable auprès du procureur général de l'exécution correcte de ses fonctions.» Le fait qu'il aurait des pouvoirs de direction ou de contrôle équivalents à ceux dont jouit le procureur général découlant du mot responsabilité est contredit par le paragraphe 9(3) de la même loi qui énonce ce qui suit «Rien au paragraphe (2) n'affecte l'autorité du directeur lorsqu'il s'agit de préparer, d'intenter et de conduire des procédures en vertu de la présente loi ni n'y déroge.» Une autre différence d'avec le système anglais où le procureur général conserve son droit théorique d'intervenir dans des cas particuliers, c'est que la législation de Victoria semble empêcher l'intervention du procureur général dans certaines poursuites précises autrement qu'en utilisant son droit d'inscrire un *nolle prosequi,* un droit qui appartient actuellement au directeur (article 14 de la loi intitulée *Director of Public Prosecutions Act, 1982.* Également sensibilisés aux problèmes découlant du caractère politique de la fonction de procureur général, les États de Queensland, de New South Wales et de Tasmanie ont établi des fonctions de directeurs de poursuites publiques statutaires qui ressemblent essentiellement au directeur de Victoria, à savoir que le dirigeant statutaire jouit d'une indépendance fonctionnelle alors que le procureur général détient un contrôle minimal.

Un troisième modèle intermédiaire qui réserve au procureur général des pouvoirs de direction à la mesure de son obligation de responsabilité législative sans toutefois empiéter d'une façon non nécessaire sur l'autorité fonctionnelle du directeur, c'est le concept de consultation. Et le Commonwealth d'Australie et la République d'Irelande ont inclus dans le cadre de la fonction de directeur statutaire des devoirs réciproques de consultation entre le procureur général et le directeur. Selon l'article 12 de la loi irlandaise intitulée *Prosecution of Offences Act, 1974,* le procureur général et le directeur des poursuites publiques «doivent se consulter à l'occasion au sujet des questions portant sur les fonctions du directeur.» Ce processus statutaire de consultation ne doit toutefois pas comprendre un rôle de direction de la part du procureur général, mais ne comprend que les questions difficiles non solutionnées de contrôle et de responsabilité.

Le fait de ne pas indiquer en qui repose ultimement l'autorité rattachée à la législation irlandaise est corrigé dans le régime fédéral australien comparable. Alors que l'article 7 de la loi intitulée *Prosecution of Offences Act, 1984* autorise la consultation sur demande du directeur ou du procureur général, l'article 8 lui précise qu'en cas de désaccord la décision du procureur général l'emporte. Le paragraphe 8(1) stipule que:

> **«8(1) Dans l'exécution de ses fonctions et dans l'exercice de ses pouvoirs, le directeur est soumis aux directives et lignes de conduite du procureur général données par écrit au directeur après l'avoir consulté.»**

Contrairement à l'attitude du procureur général de Victoria qui est effectivement tenu à l'écart du processus des poursuites, le procureur général fédéral a le pouvoir d'émettre des lignes directrices générales sur la politique quant aux circonstances où le directeur devrait intenter ou continuer des poursuites ou des directives particulières quant à des cas précis. Ce qui peut à première vue ressembler à une approbation de l'intervention politique est tout de même tempéré par les deux exigences d'une consultation préliminaire et d'une publication subséquente de semblables lignes directrices ou directives dans l'*Official Gazette* «aussitôt que faisable». L'accès du public est de plus assuré par le devoir statutaire supplémentaire imposé au procureur général d'aviser rapidement les deux chambres du Parlement de leur contenu, sauf si l'intérêt public justifie la non divulgation temporaire.

Une source semblable, bien que plus restrictive, de contrôle des activités du directeur statutaire est attribuée au procureur général de New South Wales par l'article 26 de la loi intitulée «*Director of Public Prosecutions Act, 1986*» qui se lit comme suit:

> **«26(1) Dans l'exécution de ses fonctions, le directeur est soumis aux lignes directices que le procureur général peut fournir au directeur par écrit après l'avoir consulté.»**

Ces lignes directices doivent être publiées dans l'*Official Gazette* dès que faisable et être déposées devant le Parlement dans les quatorze jours de leur publication. Toutefois, contrairement à celles du procureur général fédéral, les directives du procureur général de New South Wales «ne peuvent être émises dans des cas particuliers.» (paragraphe 26(3)). Le différence entre les attitudes respectives des deux procureurs généraux australiens peut, en pratique, être une simple fiction. Il est généralement reconnu que le procureur général fédéral ne s'implique dans des cas particuliers qu'exceptionnellement. Il en résulte donc que les instructions émises par le conseiller juridique du Commonwealth d'Australie, tout comme celles émises par son homologue de New South Wales, ont tendances à se limiter à l'élaboration de politique générale en matière de poursuites. Néanmoins, il faut noter que le procureur général a le pouvoir d'intervenir et de renverser la discrétion exercée par le directeur, un droit qui découle de la responsibilité politique confirmée par la législation.

Les trois modèles, à savoir celui de la surveillance, celui de la responsabilité et celui de la consultation constituent des efforts pour répondre aux prétentions rivales de l'autonomie des décideurs et de la responsabilité publique du système de poursuites où l'autorité est partagée entre un membre de l'exécutif élu et un dirigeant statutaire. Les moyens d'atteindre cet équilibre méritent sérieuse considération. Les parallèles évidents établis entre les

historiques juridiques des autorités législatives telles que l'Angleterre, l'Australie et le Nouveau-Brunswick établissent l'importance d'une étude comparative. De plus, comme ces autorités législatives ont tenté de réconcilier la liberté en matières de poursuites et le contrôle ministériel dans un cadre bureaucratique comprenant les aspects essentiel du système provincial, il appert qu'aucun des modèles ne pourrait en théorie être mis en place sans qu'on s'éloigne radicalement de la tradition ou sans qu'on change d'une façon importante les institutions existantes.

Le choix d'un des modèles ou son adoption ne peut être fait pour des considérations purement abstraites. Une décision établissant le lien le plus approprié qui devrait exister entre le procureur général et le directeur statutaire proposé doit être influencée par la politique provinciale et la structure sociale qui accorderont la priorité relative à l'autonomie, à la responsabilité et au contrôle. C'est dire que le principe directeur qui devra être enchassé dans la législation doit être en accord avec les valeurs politiques locales distinctes et les favoriser.

Ainsi, le concept de surveillance non modifié ne semble pas approprié au Nouveau-Brunswick. Le pouvoir théoriquement inconditionnel réservé au procureur général anglais, bien qu'il affermisse la démarche de responsabilité politique, mine sérieusement le statut légalement autonome du directeur, bien que ce changement soit modifié en pratique par l'attitude non interventionnelle à laquelle adhère le procureur général par tradition. Le succès ultime de la relation de surveillance dépend de toute façon du consensus des principaux participants au système des poursuites envers l'attribution appropriée de l'autorité. Ce consensus résulte de facteurs culturels uniques à l'Angleterre à savoir l'exclusion du procureur général du Cabinet, la tradition des poursuites privées, l'autonomie de la police et le caractère unitaire du régime politique. En l'absence de toute expérience historique locale rapprochant celle qui a caractérisé l'évolution du système anglais des poursuites, il ne se peut vraisemblement pas que le modèle de surveillance puisse être transposé avec succès au Nouveau-Brunswick.

Le lien de responsabilité considéré dans la législation de Victoria, en sacrifiant le contrôle de l'exécutif à la défense de l'autonomie absolue du directeur est également incompatible avec le principe local de responsabilité politique. Bien que le procureur général soit effectivement dissocié du processus décisionnel en matière de poursuites et soit aussi privé de tout pouvoir de contrôle réaliste, il continue d'être personnellement responsable devant la Législature de l'exercice de la discrétion par le directeur. Cette structure endosse aussi implicitement la responsabilité du conseiller juridique sans donner à ce fonctionnaire quelqu'autorité d'intervention. Ce modèle non seulement mine la validité de la révision politique, mais l'indépendance virtuellement non limitée attribuée au directeur statutaire peut implicitement enrayer la confiance du public dans la fonction du procureur général.

Le modèle consultatif évident dans l'exemple du Commonwealth d'Australie, produit au contraire un équilibre entre l'autonomie fonctionnelle du

directeur et le maintien du contrôle et de la responsabilité ministériels qui peut correspondre mieux à l'expérience du Nouveau-Brunswick. Non seulement l'initiative australienne accorde au fonctionnaire statutaire une marge de manoeuvre décisionnelle importante, elle maintient la responsabilité de l'exécutif en assurant que le contrôle exercé par le procureur général au sujet des lignes directrices générales en matière de poursuites ou des directives spécifiques données par écrit est passible d'examen politique et accessible au public. L'interjection possible de préoccupations partisanes inhérentes au rôle d'intervention du procureur général est aussi évitée alors que l'exercice de sa prérogative traditionnelle de discrétion est préservée. La confirmation statutaire de la primauté du conseiller juridique dans le processus des poursuites évite les problèmes reliés à la création d'un poste de directeur statutaire absolument indépendant alors qu'elle garantit l'élimination de tout arbitraire de l'exécutif.

Il est donc recommandé que le lien entre le procureur général du Nouveau-Brunswick et le directeur statutaire soit défini dans la législation qui, compatible avec le mandat statutaire et la théorie constitutionnelle, reconnaît la capacité de surveillance du procureur général lorsque des poursuites criminelles sont intentées et conduites sous l'égide d'un directeur fonctionnellement autonome et responsable. Il est recommandé de reconnaître par loi que le rôle traditionnel de surveillance du procureur général est constitué de deux pouvoirs. D'abord, le conseiller juridique sera responsable de la surveillance des poursuites publiques en formulant des lignes directrices applicables à la politique générale en matière de poursuites. Ces lignes directrices détermineront entre autres choses les facteurs dont la Couronne devra tenir compte lorsqu'il s'agit pour elle de décider d'intenter ou de cesser des poursuites criminelles. Deuxièment, le procureur général conservera un droit d'intervention dans des cas particuliers se manifestant dans la délivrance de directives ministérielles précises ou dans son intervention personnelle. De façon à ce que l'exercice continu des prérogatives traditionnelles du conseiller juridique évite tout soupçon d'arbitraire, d'injustice ou d'intervention, il est recommandé que toutes les lignes directrices et les directives générales soient publiées en temps utile, toujours sous réserve du droit de non divulgation si l'intérêt public le requiert. Bien que les pouvoirs de surveillance mentionnés sont inhérents à la fonction de conseiller juridique traditionnellement, il faut noter que parce que le sous-procureur général possède virtuellement l'autorité totale de conseiller juridique attribuée par le *Code criminel*, le lien entre le directeur et le sous-ministre devra être semblable à celui qui existe entre le directeur et le procureur général. Tout pouvoir de direction, s'il peut être délégué par le procureur général au sous-ministre soit par loi, par directive de politique ou par la pratique du ministère doit être régi par les mêmes restrictions et règles de divulgation.

Bien qu'il soit recommandé que le procureur général conserve les droits de surveillance et de direction lorsqu'il s'agit d'intenter et de conduire des poursuites criminelles, il est aussi proposé que le directeur des poursuites publiques soit investi par législation de pouvoirs bien que non égaux relative-

ment à l'administration de la justice criminelle. Bien que la portée de ces pouvoirs sera l'objet d'une discussion dans la prochaine partie, il est recommandé que la législation pertinente incorpore le principe de consultation du directeur avec le procureur général concernant les poursuites, la politique et les enquêtes, qu'elle attribue au directeur statutaire l'autorité consultative relativement à l'élaboration des lignes directrices en matière de poursuites, des objectifs de la direction et de la réforme législative et qu'elle impose au directeur un devoir d'informer périodiquement le procureur général des activités de la direction des poursuites publiques. Bien que le directeur statutaire se verra attribuer l'autorité de fait de faire des recommandations lorsqu'il s'agit d'intenter et de mettre fin à des poursuites criminelles, l'exercice de cette discrétion est soumise à la révocation par le procureur général dans une directive écrite et publiée compatible avec les exigences de la responsabilité de l'exécutif.

On croit que le lien statutaire proposé, fusionnant comme il le fait le modèle anglais de surveillance à un cadre législatif par opposition à un cadre conventionnel, permet d'atteindre et la responsabilité et l'autonomie en matière de poursuites.

Recommandation 5

> **Que soient attribués au directeur statutaire des poursuites publiques les pouvoirs de surveillance sur les actions de chaque procureur de la Couronne.**

Commentaire:

La recommandation précédente a proposé que le lien existant entre le procureur général et le directeur s'étende à l'autonomie maximale du directeur dans l'administration quotidienne de la justice compatible avec le maintien du droit traditionnel d'intervention du conseiller juridique au moyen de la production de lignes directrices obligatoires de nature soit spécifique soit générale. La justification de l'affirmation du contrôle ultime du procureur général lorsqu'il s'agit d'intenter et de conduire des poursuites criminelles découle de la convention constitutionnelle et la direction législative fédérale. Le cadre administratif proposé envisage la responsabilité du directeur statutaire auprès du procureur général. Afin que cette responsabilité soit bien exercée, il est de plus proposé que soient attribués par législation au directeur des pouvoirs de contrôle sur chaque poursuivant qui sont le pendant de ceux exercés par le procureur général quant au directeur. Lorsqu'on décide du lien approprié entre le directeur et les subalternes du ministère, il faut tenir compte des valeurs déjà identifiées, à savoir le besoin d'autonomie en matière de poursuites et l'intérêt également exigeant de maintenir la confiance du public par l'entremise d'un système des responsabilités en matière de poursuites.

Pour atteindre et l'autonomie en matière de poursuites et la responsabilité interne du ministère, il est évident qu'un moyen terme entre la subordination de la Couronne et l'immunité absolue du contrôle doit être adopté. La dernière hypothèse ne doit pas être retenue. Alors que le lien directeur-Couronne caractérisé comme lien de délégation militerait contre toute possibilité d'indépendance significative de la part de la Couronne, une structure bureaucratique qui empêcherait toute intervention du directeur dans le processus des poursuites au-delà de la préparation de lignes directrices générales et non obligatoires serait également dangereux. Une semblable structure qui imposerait la responsabilité sans un degré important de contrôle risquerait de transformer les fonctions de procureur général et de directeur en postes superflus et minerait la responsabilité politique en attribuant tous les pouvoirs en matière de poursuites à des dirigeants qui ne sont pas responsables autrement.

S'il est décidé d'accorder au directeur statutaire une portion importante d'autonomie fonctionnelle à l'égard du procureur général, l'absurdité d'ac-

corder un semblable degré de liberté à chaque procureur de la Couronne est évidente. En ce faisant, l'autorité du directeur statutaire serait à toute fin pratique annulée metant fin aux objectifs au soutien de la création du poste. Toutefois, tout en étant contre le modèle qui accorderait l'entière autonomie à la Couronne, il ne faut pas croire que l'implication activiste du directeur dans l'administration quotidienne de la justice criminelle soit plus souhaitable que l'intervention régulière illimitée du procureur général.

Plutôt, il est proposé d'une façon compatible avec les recommandations déjà faites que les pouvoirs de surveillance attribués au directeur sur les activités de la Couronne soient les mêmes que ceux conférés au procureur général. Ceci veut dire que le directeur doit conserver le droit résiduel d'intervention au moyen de directives ou de lignes directrices écrites à l'endroit de chaque procureur de la Couronne relativement à la politique générale en matière de poursuites et relativement à des cas précis toujours sous réserve de la primauté de la discrétion du conseiller juridique. Ces directives et lignes directrices doivent se conformer aux exigences de la divulgation publique et de l'examen politique semblables à celles imposées au procureur général dans l'exercice de son pouvoir de surveillance. Il est de plus proposé à ce sujet que de façon à contrebalancer le fait de déroger à l'indépendance de la Couronne inhérente au droit d'intervention du directeur statutaire, toutes les instructions précises ou toute politique générale provenant du bureau du directeur soient précédées d'une consultation avec le procureur de la Couronne de façon à fournir la possibilité maximale d'exprimer leurs points de vue, ces poursuivants étant les premiers à exercer une discrétion en matière de poursuites. Ainsi, la législation créant la fonction de directeur des poursuites publiques devra, en des termes très clairs pour promouvoir les buts recherchés en matière d'indépendance et de responsabilité, refléter un engagement à l'endroit de l'autorité ultime du conseiller juridique et du directeur au sujet de chaque procureur de la Couronne alors que, à la même occasion, il restreint ce pouvoir en exigeant une justification publique de toute intervention exceptionnelle dans processus criminel.

Le lien projeté entre ces deux dirigeants, le directeur des poursuites publiques détenant ces pouvoirs en vertu de la loi et le procureur de la Couronne alors que les deux jouissent d'une autonomie garantie par la loi en est une de la catégorie surveillance. Lorsque le lien de surveillance l'exige, le directeur sera capable non seulement d'émettre des lignes directrices générales et précises d'application obligatoire mais aussi se verra attribuer le droit d'intervention, y compris le droit d'approuver ou de refuser d'approuver une motion d'arrêt des procédures, sous réserve de la discrétion ultime du procureur général.

La reconnaissance statutaire du pouvoir de surveillance du directeur imposera à chaque procureur de la Couronne des obligations réciproques d'information, de consultation et d'avis qui, conformément aux lignes directrices actuelles de politique, seront exercées par le procureur de la Couronne régional. Ce procureur de la Couronne agissant au nom de la Couronne surveillera pour s'assurer que les politiques actuelles sont obser-

vées et informera le directeur au sujet des procès, des appels et de toute autre affaire ayant une importance possible aux yeux du procureur général et du ministère. Il consultera aussi le directeur au sujet de la portée des lignes directrices générales, des programmes, des propositions législatives et de la façon dont on a disposé de procédures particulières. De plus, il référera à l'attention du directeur les cas compliqués, hors de l'ordinaire ou susceptibles de controverses. En deux mots, il est prévu que le lien statutaire projeté entre le directeur et chaque procureur de la Couronne comportera dans tous ces points importants la division administrative actuelle de l'autorité d'une façon plus formalisée et régularisée.

Recommandation 6

> **Que la responsabilité du directeur envers le procureur général soit comprise dans une disposition législative exigeant que le directeur fournisse au procureur général un rapport annuel pour être déposé devant l'Assemblée législative.**

Commentaire:

Dans la même mesure où la responsabilité politique du procureur général requiert le maintien de certains pouvoirs de contrôle à l'endroit du directeur qui serait autrement autonome, l'exercice des pouvoirs de surveillance du directeur doit être contrôlé par quelque moyen de rendre compte. La technique la plus utilisée dans le Commonwealth pour garantir la responsabilité personnelle du directeur auprès du procureur général est une disposition législative exigeant que le directeur soumette un rapport annuel. Le contenu de ce rapport varie. Il est général en New South Wales où il n'est qu'une description «du travail et des activités du directeur» au cours de l'année précédente. Il est très précis en Angleterre et dans le Commonwealth de l'Australie et dans les États de Victoria et de Queensland où il est exigé que le rapport annuel du directeur, en plus de contenir un sommaire des activités internes de la direction, contienne toutes les directives et toutes les lignes directrices émises soit par le directeur ou le procureur général. Ces rapports annuels doivent être déposés en temps utile devant la Législature par le procureur général.

L'obligation statutaire imposée au directeur de soumettre un rapport annuel contenant et les directives et les lignes directrices de même qu'un sommaire des activités mérite considérations. Le fait que le rapport annuel divulgue ces lignes directrices relatives à la politique générale en matière de poursuites n'établit pas à l'avance les motifs d'intervention que peut invoquer le directeur ou le procureur général. L'inclusion de ces lignes directrices et des directives émises dans des cas précis assure la sensibilisation du public envers les considérations pertinentes à l'exercice de la discrétion en matière de poursuites. En imposant l'examen politique des activités de la direction des poursuites publiques, l'exigence d'un rapport annuel rehausse la confiance du public dans l'objectivité et l'équité de l'administration de la justice criminelle.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le système des poursuites publiques soit dirigé par un ministre élu, qui, par le truchement combiné de conventions constitutionnelles et des attributions statutaires, continuera d'être investi de l'autorité légale principale en matière d'administration de la justice criminelle.

2. Que soit maintenu le mécanisme de responsabilité personnelle en vertu duquel le procureur général doit répondre à la Législature des actes des subalternes du ministère.

3. Que le système actuel des poursuites publiques qui découle grandement de conventions et de délégation administrative soit reformulé dans une loi qui établira clairement les limites d'autorité et de contrôle entre les fonctionnaires responsables des poursuites appropriées et qui précisera des rôles, fonctions et responsabilités de chacun de façon à conférer à chaque niveau le plus haut degré d'autonomie compatible avec le principe de responsabilité.

4. Que bien que le procureur général continue d'être investi de l'autorité de droit primordiale lorsqu'il s'agit d'intenter et de conduire des poursuites criminelles, une autorité de fait sur l'administration quotidienne de la justice criminelle devrait être attribuée à un fonctionnaire statutaire, à savoir le directeur des poursuites publiques, qui jouira de garanties exclusives quant au rang, au salaire et au mandat, et qui jouira également d'une autonomie décisionnelle quant aux affaires inhérentes à l'exécution de la fonction en matière de poursuites.

5. Que la direction des poursuites publiques demeure une direction du ministère de la Justice soumise au contrôle administratif du ministre et du sous-ministre relativement aux questions de gestion et au processus budgétaire.

6. Que le procureur général, d'une façon compatible aux conventions constitutionnelles et à la désignation législative, conserve les pouvoirs de surveillance à l'endroit du directeur des procureurs de la Couronne et que ces pouvoirs comprennent le droit d'émettre les lignes directrices et des directives dont l'exécution est obligatoire et celui d'assumer la conduite de quelque poursuite que ce soit.

7. Que les lignes directrices et les directives émanant du procureur général soit accessibles au public sous réserve du principe prépondérant de non divulgation dans le but de protéger l'intérêt public.

8. Que le directeur détenant ses pouvoirs de la loi soit responsable auprès du procureur général de l'exécution de ses responsabilités en matière de poursuites et de celles de ses subalternes. Cette responsabilité doit être reflétée dans la loi qui exige que le directeur fournisse un rapport annuel contenant un sommaire des activités de la direction et les lignes directrices et les directives émises au procureur général pour dépôt à l'Assemblée législative.

9. Que le directeur détenant ses pouvoirs en vertu de la loi, à la mesure de la responsabilité du procureur général, soit investi de pouvoirs de surveillance sur chaque procureur de la Couronne, pouvoirs semblables à ceux dont est investi le procureur général à l'égard du directeur nommé en vertu de la loi, y compris du droit d'émettre des lignes directrices générales et des directives précises et du pouvoir d'intervenir dans des cas particuliers. Tout comme c'est recommandé au sujet du rôle de surveillance du procureur général, toute directive émanant du directeur doit être conforme aux normes de justification et de divulgation.

10. Que chaque procureur de la Couronne demeure responsable au directeur conformément aux lignes directrices et aux pratiques existantes.